

Date: 20011218

Dossier: 166-02-30740

Référence: 2001 CRTFP 129



Loi sur les relations de travail  
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations  
de travail dans la fonction publique

---

ENTRE

PAUL COCHRANE

fonctionnaire s'estimant lésé

et

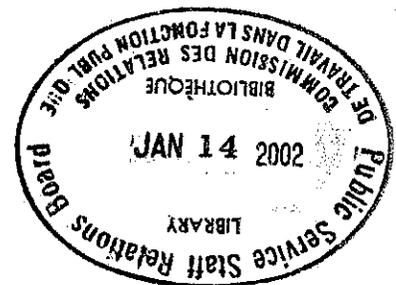
LE CONSEIL DU TRÉSOR  
(Santé Canada)

employeur

*Devant* : Yvon Tarte, président

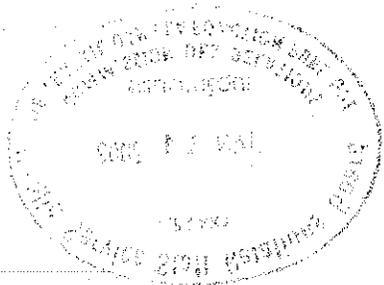
*Pour le fonctionnaire s'estimant lésé* : lui-même

*Pour l'employeur* : Harvey Newman, avocat



---

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),  
le 8 novembre 2001.



## DÉCISION

---

### Contexte

[1] Le 31 mai 2001, M. Paul Cochrane, antérieurement sous-ministre adjoint à Santé Canada (EX-4), a fait parvenir une formule de « Renvoi à l'arbitrage » à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (Commission) sur laquelle il demandait à la Commission, au moyen d'une note manuscrite, de prendre les « mesures nécessaires pour donner suite au grief ». Sur la formule en question, le fonctionnaire s'estimant lésé indiquait que le renvoi à l'arbitrage portait, selon lui, sur une mesure disciplinaire entraînant une suspension ou une sanction pécuniaire aux termes du sous-alinéa 92(1)b(i) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (Loi).

[2] En juillet 2001, l'employeur a informé la Commission qu'il soulevait une objection déclinatoire de compétence relativement à la nomination d'un arbitre en vertu de la Loi pour instruire le grief de M. Cochrane, pour les motifs suivants :

- a) M. Cochrane n'était pas un employé au moment où il a déposé son grief;
- b) le grief n'a pas été déposé dans le délai prescrit;
- c) le fonctionnaire s'estimant lésé n'a fait l'objet d'aucune mesure disciplinaire;
- d) M. Cochrane, en sa qualité, antérieurement, de sous-ministre adjoint habilité à répondre aux griefs au deuxième palier de la procédure ministérielle de règlement des griefs, connaissait très bien les procédures applicables.

[3] L'employeur a aussi complété son argumentation sur la question de la compétence par une lettre datée du 26 septembre 2001, dans laquelle il dit ce qui suit :

#### [Traduction]

*À toutes les périodes pertinentes, M. Cochrane était un sous-ministre adjoint et, à ce titre, il n'était pas régi par une convention collective. En conséquence, comme il n'a jamais prétendu avoir fait l'objet d'une mesure disciplinaire entraînant une suspension, un licenciement ou une sanction pécuniaire, son grief n'est pas arbitrable; voir Burchill c. PG, [1981] 1 C.F. 109. Il est aussi manifeste à la lecture du dossier que le grief n'a pas été déposé dans le délai prescrit. Par conséquent, à moins que M. Cochrane puisse satisfaire à*

*ces exigences fondamentales, il ne serait d'aucune utilité d'entendre des témoignages ou des arguments qui ne se rapportent pas directement à ces questions.*

[4] Les parties ont été informées que la Commission allait se prononcer sur les questions de compétence soulevées par l'employeur dans le cadre de la présente audience.

[5] À l'ouverture de l'audience en l'espèce, M<sup>e</sup> Newman a précisé que l'employeur souhaitait fonder son argumentation sur deux objections préliminaires seulement. En premier lieu, les faits de l'affaire indiquent qu'il n'y a eu aucune mesure disciplinaire. Le fonctionnaire s'estimant lésé n'a jamais soulevé cette question avant le renvoi du grief à la Commission. En second lieu, si l'arbitre arrive à la conclusion que l'affaire porte notamment sur une question de discipline, le fonctionnaire n'a pas le droit, par suite de la décision rendue par la Cour fédérale dans l'affaire *Burchill (supra)*, de modifier la nature de son grief au point où les choses en sont rendues.

#### La preuve

[6] Seule M<sup>me</sup> Marie Fortier, sous-ministre associée à Affaires indiennes et du Nord Canada, a été appelée à témoigner. Auparavant, et à toutes les périodes pertinentes, elle occupait un poste de sous-ministre associée à Santé Canada. À ce titre, elle partageait de nombreuses responsabilités avec le sous-ministre et elle participait à toutes les décisions ministérielles importantes, dont celles concernant le fonctionnaire s'estimant lésé.

[7] M. Cochrane était chargé de la gestion des programmes de santé destinés aux autochtones et aux Inuits. Il était habilité à conclure des ententes en matière de soins de santé avec les Premières nations. Il disposait à cette fin d'un budget de près d'un milliard de dollars. Ces fonds auraient principalement servi à financer des régimes de prestations sanitaires et des programmes de santé communautaires.

[8] Au début de l'année 2000, Santé Canada avait entrepris de réviser ses politiques et avait décidé qu'il lui fallait une optique nouvelle et des idées novatrices. Il a été déterminé que M. Cochrane n'avait plus sa place au ministère.

[9] Au début de mars 2000, M<sup>me</sup> Fortier a entrepris des discussions avec le fonctionnaire s'estimant lésé au sujet de sa carrière. L'employeur a bien essayé de lui

trouver un emploi ailleurs dans la fonction publique fédérale, mais force a été de constater en juin 2000 que la tâche allait être ardue.

[10] L'employeur a alors envisagé la possibilité d'une affectation sous forme d'échange à l'extérieur de la fonction publique. En fin de compte, il a été décidé de prêter M. Cochrane à la Anishinaabe Mino-Ayaawin Inc. (AMA), une société créée par plusieurs bandes indiennes pour offrir des services communs. Le fonctionnaire s'estimant lésé devait prêter son concours à l'AMA pendant une période de deux ans, à titre de dirigeant, pour aider l'entreprise à prendre son essor. L'affectation devait commencer le 1<sup>er</sup> septembre 2000, et Santé Canada en assumait tous les frais. M. Cochrane a entrepris son affectation chez AMA avant même d'avoir signé une entente.

[11] En septembre 2000, Santé Canada a appris que, peu de temps auparavant, le fonctionnaire s'estimant lésé avait autorisé un certain nombre de transactions, représentant entre cinq et six millions de dollars, à même le fonds de prévoyance. À cause de ces transactions, qui bénéficiaient pour la plupart à l'AMA et à la Virginia Fontaine Addictions Foundation (VFAF, un organisme visant à aider les autochtones ayant des problèmes de drogue et d'alcool), le fonds de prévoyance se retrouvait à sec.

[12] Le 29 septembre 2000, le sous-ministre de l'époque, M. David Dodge, a écrit au fonctionnaire s'estimant lésé pour lui faire part des préoccupations du ministère et l'aviser de ne prendre aucune mesure dans le cadre de l'échange proposé (pièce E-1) :

[Traduction]

*J'ai appris que, durant vos dernières semaines d'emploi, des montants considérables avaient été transférés à la région du Manitoba à l'intention de l'AMA et de ses filiales. Ces transferts pourraient être qualifiés d'inhabituels vu le moment où ils ont été autorisés et ils pourraient donc être considérés comme un traitement de faveur. Cela soulève la question de l'apparence de conflit d'intérêts. Je voudrais donc m'entretenir de cette affaire avec vous et discuter des modalités d'un échange éventuel.*

*J'aimerais vous rencontrer après le week-end de l'Action de grâce. Le personnel de mon bureau communiquera avec vous pour fixer la date et l'heure de la rencontre. Dans l'intervalle, vous devez considérer que vous êtes en congé rémunéré; je vous demanderais également de*

*vous garder d'agir comme si l'échange proposé était chose faite.*

[13] La rencontre entre le sous-ministre et le fonctionnaire s'estimant lésé a eu lieu le 12 octobre 2000. M. Cochrane a accepté de justifier les transferts qu'il avait autorisés. Il a aussi indiqué qu'il avait prévu prendre des vacances et qu'il lui était impossible de s'atteler à la tâche de fournir les explications demandées avant le 24 octobre 2000.

[14] Le mercredi 18 octobre 2000, M<sup>me</sup> Fortier a appris, en prenant connaissance d'un article du *Globe and Mail* intitulé « Personnel en croisière aux frais du contribuable », que M. Cochrane participait à une croisière dans les Antilles dans le cadre d'un « colloque professionnel » parrainé par la VFAF (pièce E-2).

[15] L'employeur s'est immédiatement demandé si des fonds du ministère avaient servi à financer la croisière et si la participation du fonctionnaire s'estimant lésé créait l'apparence d'un conflit d'intérêts, peu importe qui avait payé les dépenses.

[16] M<sup>me</sup> Fortier a communiqué avec le fonctionnaire s'estimant lésé dans l'après-midi du 18 octobre et l'a rappelé à Ottawa toutes affaires cessantes. M. Cochrane est rentré à Ottawa le 19 octobre et a rencontré le sous-ministre et M<sup>me</sup> Fortier. On lui a alors demandé de prouver qu'il avait participé à la croisière à ses frais, de signer un formulaire de demande de congé pour les jours où il avait été absent du travail et d'assister à une réunion sur les conflits d'intérêts le lendemain. Le fonctionnaire s'estimant lésé a produit un certificat médical (probablement le 20 octobre) indiquant qu'il était mis en congé de maladie pour une période indéterminée. Il n'est jamais retourné travailler à Santé Canada.

[17] Le 8 décembre 2000, le fonctionnaire s'estimant lésé a été suspendu pour une période indéterminée sans rémunération jusqu'à ce que soient connus les résultats d'une enquête visant à tirer au clair d'autres allégations selon lesquelles il avait effectué un voyage à Hawaï en septembre 2000 au frais de la VFAF (pièce E-5). Le fonctionnaire s'estimant lésé a été avisé par écrit qu'il pouvait contester la suspension par voie de grief. M<sup>me</sup> Fortier a affirmé, dans le cadre de son témoignage, que M. Cochrane avait bel et bien présenté un grief pour contester la suspension pour une période indéterminée (pièce E-8), mais elle ne savait pas s'il avait été renvoyé à l'arbitrage.

[18] Il y a eu échange de correspondance entre Santé Canada et l'avocat du fonctionnaire s'estimant lésé au cours du mois de décembre 2000 sur la question, notamment, de la nature des dépenses engagées par le fonctionnaire relativement à la croisière du mois d'octobre et à son retour forcé à Ottawa.

[19] Le 17 janvier 2001, l'avocat du fonctionnaire s'estimant lésé a adressé deux lettres à l'employeur pour lui faire savoir que M. Cochrane avait décidé de prendre sa retraite en date du 30 décembre 2000. L'une des lettres précise également qu'un « montant de 7 500 \$ environ lui [le fonctionnaire s'estimant lésé] est payable parce qu'il a été contraint d'interrompre ses vacances en octobre 2000 pour revenir à Ottawa, à la demande du sous-ministre ». C'est la première fois que le fonctionnaire présentait une demande officielle de remboursement des frais relatifs à la croisière du mois d'octobre.

[20] Le 25 janvier 2001, le fonctionnaire s'estimant lésé a été informé que l'employeur avait accepté sa démission, qui prenait effet le jour même. L'employeur a aussi écrit à l'avocat du fonctionnaire s'estimant lésé le même jour pour l'informer qu'il estimait ne rien devoir au fonctionnaire s'estimant lésé relativement à la croisière du mois d'octobre.

[21] Le 6 février 2001, en réponse à la seconde lettre datée du 25 janvier de Santé Canada, M. Cochrane a écrit à M. Ian Green, qui avait remplacé M. Dodge à titre de sous-ministre, pour lui soumettre une ventilation du montant de 6 726,36 \$ dont il demandait le remboursement par suite de son retour forcé à Ottawa en octobre 2000 alors qu'il était en voyage dans les Antilles.

[22] La réponse du sous-ministre, datée du 1<sup>er</sup> mars 2001 (pièce E-14), est reproduite ci-après :

[Traduction]

*La présente faite suite à votre lettre datée du 6 février 2001.*

*Vous n'avez jamais demandé l'autorisation de participer à une croisière organisée par la Virginia Fontaine Addictions Foundation Inc. En outre, Santé Canada ne vous a jamais autorisé à participer à une croisière avec le personnel de la VFAF.*

*En conséquence, le ministère n'est nullement tenu de vous rembourser les frais de voyage engagés, ni de vous remettre des congés annuels.*

[23] Le 27 mars 2001, M. Cochrane a écrit à nouveau à M. Green pour l'informer qu'il voulait contester par voie de grief le refus de l'employeur de lui rembourser les sommes dues et pour obtenir des renseignements sur la procédure de grief.

[24] Le 31 mai 2001, M. Cochrane a soumis sa demande de renvoi à l'arbitrage à la Commission.

[25] Dans le cadre de son témoignage, M<sup>me</sup> Fortier a affirmé que le refus de rembourser le fonctionnaire s'estimant lésé était tout simplement la conséquence administrative de la conduite répréhensible de M. Cochrane.

### Argumentation

#### Pour l'employeur

[26] L'employeur soutient qu'il n'y a eu aucune mesure disciplinaire en l'espèce. Il ne fait aucune doute que l'employeur croyait que le fonctionnaire s'estimant lésé avait eu tort de participer à la croisière dans les Antilles parrainée par la VFAP. L'employeur affirme que, même si la conduite répréhensible de M. Cochrane justifiait une mesure disciplinaire, le ministère avait décidé de ne pas sévir. Le témoignage du seul témoin confirme ces dires.

[27] Les discussions sur le remboursement des dépenses relatives à la croisière interrompue en octobre ont commencé environ trois mois après le fait, et aucune des parties n'avait parlé de « mesure disciplinaire » à ce moment-là.

[28] Le fonctionnaire s'estimant lésé savait ou aurait dû savoir que sa participation à la croisière parrainée par la VFAP en octobre allait susciter des interrogations. Malgré cela, il s'était bien gardé de mentionner le voyage à M. Dodge durant l'entretien qu'il avait eu avec lui la semaine précédente.

[29] La participation du fonctionnaire s'estimant lésé a mis l'employeur dans l'embarras. L'employeur était donc fondé de demander à M. Cochrane d'interrompre immédiatement sa croisière et de revenir à Ottawa. Le fonctionnaire s'estimant lésé n'aurait pas été obligé d'engager les frais dont il demande le remboursement s'il avait

agi convenablement en partant. M. Cochrane s'est placé lui-même dans cette situation difficile et il doit donc en assumer les conséquences.

[30] Si le fonctionnaire s'estimant lésé a attendu jusqu'à maintenant pour qualifier de mesures disciplinaires les décisions de l'employeur, c'est qu'il espère ainsi invoquer l'article 92 de la Loi pour faire renvoyer son grief à l'arbitrage.

[31] En supposant que la Commission arrive à la conclusion que le refus de rembourser les frais engagés par le fonctionnaire s'estimant lésé constitue une mesure disciplinaire, la sanction imposée se trouve alors justifiée. Le grief devrait donc être rejeté.

#### Pour le fonctionnaire s'estimant lésé

[32] La preuve même du ministère révèle que le refus de rembourser les frais engagés par suite de l'annulation de la croisière au mois d'octobre était une mesure disciplinaire.

[33] Étant donné qu'il a été suspendu pour une période indéterminée au début de décembre, la décision de l'employeur équivaut à une double sanction.

[34] Enfin, la sanction (le refus de rembourser les dépenses) n'était pas justifiée vu que sa situation n'avait pas encore été régularisée lorsqu'il a décidé de participer à la croisière parrainée par la VFAF.

#### Motifs de la décision

[35] Je trouve tout à fait surprenant, vu son expérience et le poste qu'il occupait, que le fonctionnaire s'estimant lésé ne se soit pas rendu compte que sa conduite du mois d'octobre 2000 était totalement inacceptable.

[36] À l'époque où il a participé à la croisière parrainée par la VFAF, le fonctionnaire s'estimant lésé avait été informé par écrit (pièce E-1), en termes très nets, qu'il devait se « garder d'agir comme si l'échange proposé était chose faite [...] ». En octobre 2000, M. Cochrane était un employé de Santé Canada, à qui il devait loyauté, et il avait obligation de se conformer au Code régissant les conflits d'intérêts s'appliquant à la fonction publique (pièce E-3).

[37] Le fonctionnaire s'estimant lésé s'est conduit de manière inacceptable et répréhensible. En raison des responsabilités qu'il assumait, il se devait d'éviter les conflits d'intérêts ou l'apparence de tels conflits. M. Cochrane a échoué misérablement à tous égards.

[38] Je suis convaincu, en m'appuyant sur le témoignage non contesté de M<sup>me</sup> Fortier et l'absence totale de preuves du contraire, que la réaction de l'employeur à la conduite répréhensible était une mesure administrative, non pas une mesure disciplinaire. Le refus subséquent de rembourser les frais engagés par le fonctionnaire s'estimant lésé relativement à l'interruption de la croisière n'était pas une mesure disciplinaire même si, eu égard aux circonstances, l'employeur aurait été justifié de sévir.

[39] Dans des situations du genre, deux possibilités s'offrent à l'employeur : soit imposer une mesure disciplinaire, soit prendre une mesure administrative; c'est la dernière solution qu'il a retenue en l'espèce. Je reconnais qu'il peut être difficile, parfois, de déterminer si des mesures disciplinaires ont été imposées ou non. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Le témoignage et les preuves documentaires produites m'amènent à conclure qu'aucune mesure disciplinaire n'a été prise contre M. Cochrane pour avoir participé à une croisière parrainée par la VFAF en octobre.

[40] La suspension pour une période indéterminée imposée par l'employeur se rapportait à d'autres actions répréhensibles du fonctionnaire s'estimant lésé relativement à un voyage à Hawaï en septembre 2000 aux frais de la VFAF. Le fonctionnaire s'estimant lésé ne peut donc pas prétendre qu'il a été puni deux fois pour la même infraction (la double sanction).

[41] Même si j'avais conclu que l'employeur avait imposé une mesure disciplinaire en l'espèce, je n'hésiterais pas à conclure que la mesure était justifiée et que c'était une peine bien légère pour une si lourde faute.

[42] Par conséquent, pour les motifs exposés précédemment, le grief est rejeté.

Yvon Tarte,  
président

OTTAWA, le 18 décembre 2001.

Traduction de la C.R.T.F.P.