

Date: 20041119

Dossier: 166-02-32094

Référence: 2004 CRTFP 164



Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique

Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

CARL JAMES BURGESS

fonctionnaire s'estimant lésé

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)

employeur

Devant : John Steeves, commissaire

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

Evan Heidinger, Institut professionnel de la fonction publique
du Canada

Pour l'employeur :

Harvey Newman, avocat

Affaire entendue à Vancouver (Colombie-Britannique),
le 30 septembre 2004.

DÉCISION

[1] La présente décision concerne le rejet de la demande de congé pour obligations personnelles du fonctionnaire s'estimant lésé et porte sur l'application de l'article 17.10, Congé non payé pour les obligations personnelles.

[2] Les parties conviennent que la convention collective conclue entre le Conseil du Trésor et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et arrivée à échéance le 30 septembre 2002 renferme les dispositions pertinentes en l'espèce.

Contexte

[3] L'employeur assume un certain nombre de responsabilités au Yukon, notamment celle des ressources forestières (jusqu'à avril 2003), qui relève de la Division des ressources forestières. Le fonctionnaire s'estimant lésé a été embauché comme écologiste forestier à l'automne de 1998 à Whitehorse.

[4] En septembre 2000, il a obtenu une affectation par roulement comme planificateur forestier. À peu près à la même époque, la Division des ressources forestières a commencé à éprouver des problèmes internes, ce qui a eu une incidence sur le moral des effectifs. À titre d'exemple, la Division a vu défiler plusieurs gestionnaires en un court laps de temps. Aux dires du fonctionnaire s'estimant lésé, la situation est devenue de plus en plus pénible et le climat de travail a continué à se détériorer.

[5] Le fonctionnaire s'estimant lésé trouvait les tâches de planification pénibles et les problèmes internes ne faisaient qu'empirer les choses. En janvier 2001, il en est arrivé à la conclusion qu'il avait besoin d'un changement.

[6] L'Administration territoriale du Yukon (ATY) a fait paraître un avis pour doter un poste de planificateur des ressources forestières. Le fonctionnaire s'estimant lésé a témoigné que le poste l'intéressait parce qu'il avait besoin d'un répit et qu'il y voyait là une possibilité incroyable d'élargir ses horizons et de continuer à faire œuvre utile. Il a donc posé sa candidature en vue d'obtenir le poste et informé l'ATY qu'il souhaitait obtenir un détachement. Il y avait eu des détachements par le passé. La réaction initiale de l'ATY ayant été positive, le fonctionnaire a dès lors présenté une demande à son employeur.

[7] Durant la même période, des négociations étaient en cours entre le gouvernement fédéral et celui du Yukon en vue du transfert des responsabilités ou de

la cession des ressources forestières à l'ATY. Il était de notoriété publique, aux dires du fonctionnaire s'estimant lésé, que l'effectif et les programmes allaient y être transférés une fois la cession confirmée.

[8] Le 15 mars 2001, ou aux environs de cette date, le fonctionnaire s'estimant lésé a appris d'un collègue que sa demande de détachement avait été refusée par l'employeur. Il a donc écrit au directeur des Ressources humaines pour obtenir plus de détails. Celui-ci lui a fait savoir que le détachement n'était ni accepté ni refusé et lui a conseillé d'attendre jusqu'à la fin de mars. Le fonctionnaire s'estimant lésé a interprété cela comme un autre indice de la confusion qui régnait dans la Division.

[9] Le fonctionnaire s'estimant lésé a témoigné qu'un représentant de l'ATY l'avait ensuite appelé pour lui dire que le détachement était annulé. Il a alors demandé et obtenu une rencontre avec le directeur des Ressources humaines afin d'avoir des explications. Il lui a dit qu'il avait besoin d'un répit parce qu'il se sentait très stressé et lui a demandé s'il pouvait avoir un congé pour obligations personnelles. Le directeur a refusé. Il a alors invoqué le fait que quelqu'un d'autre avait obtenu un congé de ce genre et le directeur a répondu que la demande allait être annulée. Le fonctionnaire lui a également dit qu'il n'était pas le planificateur en titre; qu'il avait accepté l'affectation par roulement pour une année seulement et qu'il ne voulait plus continuer à exercer ces fonctions. Le directeur est demeuré inébranlable. Il lui a expliqué qu'il ne pouvait pas lui accorder un congé pour obligations personnelles en raison des nécessités du service. Le fonctionnaire a cru comprendre qu'il faisait allusion à la nécessité d'achever le travail demandé par les clients.

[10] Le 29 mars 2001, le fonctionnaire s'estimant lésé a contesté par voie de grief le rejet de sa demande de congé pour obligations personnelles ainsi que de sa demande de détachement ou d'échange à l'ATY.

[11] Le fonctionnaire s'estimant lésé a alors entrepris d'essayer de régler le problème des nécessités du service. Il s'est employé à [traduction] « susciter une meilleure compréhension des nécessités du service qui ne se limitait pas à achever le travail ». Il pensait qu'il était [traduction] « extrêmement bien placé pour expliquer pourquoi la situation n'était pas aussi dramatique qu'on le croyait. »

[12] Le résultat des efforts du fonctionnaire s'estimant lésé est un document daté du 5 avril 2001 intitulé [traduction] « Plan de travail proposé pour la période 9 au

13 avril 2001 en prévision de l'échange », qu'il a remis au directeur régional. L'entrée en matière de ce plan est reproduite ci-après :

[Traduction]

En raison de la restructuration de la Division des ressources forestières et de la démission récente d'autres membres de la direction, il y a un nombre de produits livrables qui peuvent seulement être exécutés rapidement par Carl Burgess. Le présent plan de travail constitue la solution au conflit perçu entre les besoins opérationnels et l'avancement professionnel de Carl Burgess dans le délai nécessaire pour respecter le grief de ce dernier et conclure un accord d'échange avec l'Administration territoriale du Yukon.

[13] Le rapport a été discuté lors d'une réunion convoquée pour instruire le grief au premier palier vers la mi-avril 2001. Selon le témoignage du fonctionnaire s'estimant lésé, on s'est dit étonné qu'il ait pu penser que ses propositions allaient régler le problème des nécessités du service à la Division. Il a demandé ce qu'il pouvait faire de plus. Après avoir qualifié son raisonnement de spécieux, on l'a informé que la discussion s'arrêtait là.

[14] L'employeur a fourni une réponse définitive au grief qui se terminait de la façon suivante :

[Traduction]

Règle générale, le ministère accorde beaucoup d'importance aux projets d'études et de carrière de ses employés. Or, dans ce cas-ci, la Division avait besoin de vos connaissances et de votre expérience pour assurer les services à la clientèle et ne pouvait pas autoriser l'échange ou le congé non payé. Par conséquent, le grief et la réparation demandée sont rejetés.

[15] Le 17 avril 2001, le fonctionnaire s'estimant lésé a remis sa démission. Il a témoigné qu'il estimait avoir été mis à l'écart et marginalisé et avoir été traité de façon brusque. Il a interprété le rejet de sa demande de congé et d'échange comme un indice que son affectation par roulement comme planificateur allait fort probablement se poursuivre. Les tâches de planification lui causaient du stress et il avait besoin de sortir de là.

[16] Le fonctionnaire s'estimant lésé a accepté le poste offert par l'ATY, qu'il occupe encore aujourd'hui.

[17] Le 17 avril 2003, la cession des services forestiers du gouvernement fédéral à l'Administration territoriale du Yukon est devenue réalité. La preuve ne fournit pas de détails sur le transfert des membres du personnel, mais des incitations pécuniaires leur ont été offertes pour qu'ils passent à l'ATY.

Dispositions de la convention collective

[18] Les passages pertinents de l'article 17.10, « Congé non payé pour les obligations personnelles » sont reproduits ci-après :

17.10 Congé non payé pour les obligations personnelles

Un congé non payé est accordé pour les obligations personnelles selon les modalités suivantes :

[...]

a) [...]

b) Sous réserve des nécessités du service, un congé non payé de plus de trois (3) mois, mais ne dépassant pas un (1) an, est accordé à l'employé pour ses obligations personnelles.

Argumentation des parties

[19] Le fonctionnaire s'estimant lésé m'informe que la seule question que je suis appelé à trancher dans l'affaire qui nous occupe est celle de l'admissibilité à un congé pour obligations personnelles. Autrement dit, je n'ai pas à me prononcer sur la demande de détachement ou d'échange. En ce qui concerne le congé pour obligations personnelles, le fonctionnaire s'estimant lésé soutient avoir fait tout ce qu'il pouvait pour régler le problème des nécessités du service, mais l'employeur ne lui a jamais donné de réponse satisfaisante. Pour ce qui touche la réparation, il demande d'être indemnisé intégralement, ce qui signifie qu'il devrait être remis dans la position où il était lorsqu'il a présenté son grief. Suivant ce raisonnement, le fonctionnaire s'estimant lésé devrait être réintégré comme employé de l'employeur.

[20] L'employeur admet qu'il y avait des problèmes de moral à la Division des ressources forestières et que les membres du personnel étaient plutôt malheureux. Cependant, sa principale préoccupation, et la raison pour laquelle la demande de congé pour obligations personnelles a été rejetée, c'était la nécessité de voir à ce que le travail soit fait. À l'époque, on manquait de personnel, ce qui constituait une nécessité du service valable pour rejeter la demande de congé. En ce qui concerne la réparation

demandée, dans l'éventualité où le fonctionnaire s'estimant lésé aurait droit au congé pour obligations personnelles, il faut tenir compte du fait qu'il a démissionné de son propre chef et qu'il ne peut pas être réintégré.

[21] Sur la question de la réparation, il y a eu un échange d'observations entre les parties après l'audience concernant la décision rendue récemment dans l'affaire *Rinke et Vanderwoude*, 2004 CRTFP 143.

Motifs de la décision

[22] Il convient d'abord de se pencher sur le libellé de l'article 17.10b).

[23] Les employés ont acquis en vertu de leur convention collective le droit de demander un congé pour obligations personnelles; il s'agit donc d'un avantage non gagné. Par ailleurs, ce congé est accordé « sous réserve des nécessités du service ». Je relève qu'il n'est pas assujéti aux « contraintes » opérationnelles ou un autre terme du même genre. Les mots utilisés revêtent un sens plus général. Il faut donc déterminer quels sont les besoins de l'employeur pendant la durée du congé. Je suis d'accord avec la déclaration suivante :

L'expression « nécessités du service » sous-entend que la priorité et la quantité du travail que doit accomplir la fonctionnaire empêche l'employeur d'autoriser un congé dans son cas. Je n'ai pas à substituer mon jugement à celui de l'employeur pour ce qui est de déterminer l'importance rattachée au travail exécutée [sic] par la fonctionnaire; je puis seulement prendre en considération la preuve produite à l'appui de la décision de l'employeur.

D. Nichols-Nelson et le Conseil du Trésor (Agriculture Canada), dossier de la Commission 166-2-21429 (1991) (QL).

[24] Chaque congé approuvé cause nécessairement des inconvénients à l'employeur et peut même avoir des conséquences plus graves. L'article 17.10 envisage des congés d'une durée maximale d'une année, ce qui peut nécessiter des changements pendant une assez longue période. En général, le fait d'apporter de tels changements pour tenir compte de besoins d'un employé qui demande un congé ne constitue pas un obstacle à l'obtention de ce congé. Si l'employeur n'était jamais capable d'adapter le travail ou n'était pas disposé à le faire, il n'aurait pas accepté d'inclure l'article 17.10 dans la convention collective. L'employeur doit prendre en considération ses obligations contractuelles pour déterminer l'effectif dont il a besoin quand une

demande de congé lui est présentée. (*Degaris et le Conseil du Trésor (Ministère des Transports)*, dossiers de la Commission n^{os} 166-2-22490 et 166-2-22491 (1993) (QL).

[25] D'autres considérations entrent aussi en ligne de compte. Un congé non payé pour obligations personnelles peut devenir nécessaire à court préavis à cause de circonstances personnelles urgentes. Il s'agit évidemment de situations difficiles tant pour les employés que pour l'employeur. Il arrive aussi que l'employeur hésite à accorder un congé à un employé qui assume d'importantes responsabilités de supervision, qui participe à un projet crucial ou qui est par ailleurs considéré comme un « atout » pour l'organisation. Il peut y avoir des situations où un employé est véritablement indispensable à l'employeur. Par exemple, des facteurs comme la charge de travail, les périodes de pointe, l'incapacité de former (ou de trouver) un remplaçant dans un délai raisonnable ou d'autres circonstances peuvent revêtir une importance cruciale pour ce qui touche le bon fonctionnement de l'organisation. Il peut également y avoir des nécessités du service valables qui empêchent l'employeur de laisser partir un employé. La question de savoir si la situation est véritablement critique repose sur les faits, qui doivent être examinés en profondeur. Dans la pratique, ces facteurs peuvent aussi entrer en ligne de compte pour déterminer le préavis exigé pour présenter une demande de congé pour obligations personnelles.

[26] Dans le même ordre d'idées, un retard dans un projet qui n'est pas attribuable à l'employé qui demande un congé peut ne pas constituer une nécessité du service valable pour refuser un congé pour obligations personnelles (*Abi-Zeid et le Conseil du Trésor (Défense nationale)*, dossiers de la Commission n^{os} 166-2-23655 et 161-2-685 (1994) (QL); cette affaire concernait un congé d'études, mais le libellé est comparable).

[27] Il est également vrai qu'un manque chronique de personnel ou des contraintes budgétaires ne constituent pas, à eux seuls, des nécessités du service suffisantes pour refuser un congé pour obligations personnelles. Une pénurie à court terme de personnel peut par ailleurs être une bonne raison de refuser un congé :

L'employeur ne peut invoquer les nécessités du service pour refuser à un fonctionnaire un avantage que lui garantit la convention collective que s'il se trouve, bien malgré lui, à court de personnel au point de ne pouvoir assurer à la clientèle le service qui lui revient. Dans l'affaire qui nous occupe, l'employeur manque de personnel depuis des années et, même pendant l'absence de M. Degaris [pendant une période de six mois], il n'a même pas remplacé celui-ci. [...]

le refus, fondé sur les nécessités du service, d'accorder le congé demandé en vertu de la clause 10.09 n'était pas justifié.

Degaris, précité (QL).

[28] Dans l'affaire qui nous occupe, il est reconnu que la Division des ressources forestières éprouvait des problèmes de gestion en mars 2001 et avant. Je conclus également que la demande de congé du fonctionnaire s'estimant lésé a été traitée de manière superficielle, sans nul doute à cause des autres préoccupations de la Division.

[29] Quoi qu'il en soit, le fonctionnaire s'estimant lésé était au courant de la nature des problèmes opérationnels de l'employeur durant les périodes pertinentes. Dans son rapport daté du 5 avril 2001, il fait état de la restructuration de la Division des ressources forestières et des démissions récentes d'autres membres de la direction. La preuve m'incite à conclure que la restructuration et les démissions sont les nécessités du service sur lesquelles l'employeur s'est appuyé pour refuser la demande de congé du fonctionnaire. Ces deux situations ont certainement exacerbé les problèmes de gestion de la Division. Par contre, je ne peux pas conclure que la restructuration et les démissions étaient une situation chronique du genre de celle décrite dans l'affaire *Degaris* (précitée). Dans cette affaire, la pénurie de personnel durait « depuis des années ». En l'espèce, les démissions étaient récentes, ainsi que le fonctionnaire s'estimant lésé le fait observer et, selon la réponse définitive de l'employeur au grief, la restructuration est devenue réalité le 6 avril 2001.

[30] Dans son rapport daté du 7 avril 2001, le fonctionnaire s'estimant lésé se donne beaucoup de mal pour trouver une solution au problème des nécessités du service tel qu'il le percevait. Il a témoigné que l'employeur avait réagi avec étonnement à son rapport. Il avait apparemment compris que le moyen de pallier la restructuration de la Division et les récentes démissions était de lui proposer un plan d'action pour [traduction] « mener à terme les processus décrits dans le rapport sur la Division des ressources forestières qui sont actuellement en cours » dans quatre services de gestion forestière.

[31] L'employeur ne croyait pas que le fonctionnaire s'estimant lésé pouvait se départir de toutes ses fonctions de cette manière, que ce soit en prévision d'un échange ou d'un congé. Sa perception des nécessités du service à la Division était manifestement différente et à plus long terme et ne se limitait pas à achever le travail

dans la période définie dans le rapport, soit du 9 au 13 avril 2001. Le fonctionnaire s'estimant lésé en a conclu qu'il allait continuer d'accomplir des tâches de planificateur au terme de son affectation par roulement. Il était totalement opposé à cette idée et voulait absolument sortir de là en obtenant soit un détachement, soit un congé. D'une certaine manière, c'était son objectif principal.

[32] Le fonctionnaire s'estimant lésé était peut-être fondé de croire que l'employeur envisageait de le maintenir dans son poste de planificateur et il était en droit de contester cette mesure par les moyens pertinents. En revanche, une divergence de vues avec l'employeur concernant ses fonctions futures ne constitue pas un motif valable de faire abstraction des nécessités du service pour faire droit à une demande de congé. De plus, comme le fonctionnaire s'estimant lésé l'indique lui-même dans son rapport du 5 avril 2001, il était peut-être la seule personne capable d'accomplir le travail dans les délais prévus. L'employeur ne le lui a pas expliqué clairement, mais il était assez évident que le fonctionnaire était au courant de cette réalité.

[33] Le fonctionnaire s'estimant lésé s'est également insurgé contre l'idée qu'il fournissait des « services à la clientèle ». À titre d'exemple, dans sa réponse définitive au grief, l'employeur indique qu'il a besoin des connaissances et de l'expérience du fonctionnaire pour « assurer les services à la clientèle ». Le fonctionnaire affirme qu'il s'agit d'une fonction distincte de la Division des ressources forestières qui n'a rien à voir avec ses responsabilités. À cet égard, son observation est fondée. Cependant, je crois que l'employeur employait ces termes dans un sens plus général.

[34] Bref, d'après la preuve dont je dispose, je suis incapable de conclure que les nécessités du service invoquées pour refuser la demande de congé du fonctionnaire n'existaient pas ou étaient déraisonnables. L'employeur avait le droit de prendre une décision en s'appuyant sur les priorités et la quantité de travail nécessaires au bon fonctionnement de la Division pour la durée de l'absence proposée. Il y avait des nécessités du service immédiates, à savoir la restructuration et les démissions récentes, qui requéraient la présence du fonctionnaire s'estimant lésé et dont il était au courant à toutes les périodes pertinentes. Il y avait certes des problèmes de gestion, mais les nécessités du service qui revêtent de l'importance en l'espèce peuvent être prises en considération séparément.

[35] Pour l'ensemble des motifs exposés précédemment, le grief est rejeté. Étant arrivé à cette conclusion, je ne peux pas me pencher sur la question de la réparation.

**John Steeves,
commissaire**

BURNABY, le 19 novembre 2004.

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