

Date : 20070202

Dossier : 166-02-37327

Référence : 2007 CRTFP 16



*Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique,
L.R.C. (1985), ch. P-35*

Devant un arbitre de grief

ENTRE

LESLIE GORDON HICKS

fonctionnaire s'estimant lésé

et

CONSEIL DU TRÉSOR

(ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences)

employeur

DÉCISION D'ARBITRAGE ACCÉLÉRÉ

Devant : Ian R. Mackenzie, arbitre de grief

Pour le fonctionnaire s'estimant lésé : Yves Rochon, Institut professionnel de la
fonction publique du Canada

Pour l'employeur : Richard Arulpooranam, Ressources humaines et Développement
social Canada

Note : Les parties ont convenu de traiter le grief selon une méthode d'arbitrage accéléré. Cette décision finale et exécutoire ne peut constituer un précédent ni être renvoyée pour contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),
le 26 janvier 2007.
(Traduction de la C.R.T.F.P.)

[1] Leslie Gordon Hicks a déposé un grief à la suite du refus d'une demande d'indemnité pour l'occupation temporaire de deux résidences (IOTDR) aux termes de la Directive sur la réinstallation (la « Directive ») du Conseil national mixte (CNM). M. Hicks a déposé son grief le 29 novembre 2004 et a renvoyé cette affaire à l'arbitrage de grief le 18 juillet 2006. Les parties ont convenu de soumettre le grief à l'arbitrage accéléré.

[2] Le 1^{er} avril 2005, la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, édictée par l'article 2 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, a été proclamée en vigueur. En vertu de l'article 61 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, ce renvoi à l'arbitrage de grief doit être décidé conformément à l'ancienne *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35.

[3] Les parties ont produit un énoncé des faits et un recueil de documents conjoints. Elles ont convenu des faits suivants :

[Traduction]

[...]

[1] *Avant sa réinstallation, M. Hicks était conseiller principal de niveau EN-ENG-05 à la Commission de la sécurité dans les mines de charbon à Sydney (Nouvelle-Écosse). Il a travaillé pendant 20 ans dans l'industrie souterraine de l'extraction de la houille réglementée par le gouvernement fédéral au Cap-Breton (Nouvelle-Écosse).*

[2] *En 1999, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il passerait en revue les opérations d'extraction de charbon au Cap-Breton. M. Hicks a appris que son poste à la Commission de la sécurité dans les mines de charbon serait aboli, puisque les mines seraient fermées.*

[3] *M. Hicks a demandé à M. Gerry Blanchard, directeur général, Opérations du travail, à RHDCC, s'il pouvait lui trouver un poste. M. Blanchard lui a assuré qu'il pourrait lui obtenir un poste à l'administration centrale.*

[4] *M. Hicks a alors mis sa maison en vente avant que sa réinstallation soit confirmée. Il a agi de la sorte parce que le marché de l'immobilier résidentiel tournait au ralenti par*

suite de la fermeture des mines de charbon. La maison a été vendue le 17 avril 2001.

[5] La fermeture de la dernière mine de charbon a été confirmée le 17 mai 2001. Le même jour, M. Blanchard a confirmé à M. Hicks qu'il pouvait lui offrir un poste à l'administration centrale.

[6] En juin 2001, M. Hicks a adressé un courriel au Ministère dans lequel il demandait des renseignements et des éclaircissements sur diverses questions concernant les frais de réinstallation. Germain Bouchard, chef, Opérations de dépense, Services financiers et administratifs, lui a répondu le 4 juillet 2001.

[7] À l'été 2001, M. Hicks s'est rendu à Ottawa pour rencontrer des représentants des RH et obtenir des réponses à ses questions.

[8] M. Blanchard a consenti à l'entente de télétravail et a précisé qu'elle devait être révisée en septembre 2006.

[9] Le 14 janvier 2002, M. Hicks a reçu une offre d'emploi/de mutation à Ottawa. Il y a ajouté des dispositions sur l'entente de télétravail (le travail pouvait être effectué à Sydney (N.-É.), situation à revoir en septembre 2002), et il a signé l'offre modifiée le 6 février 2002.

[10] Le 18 février 2002, Warren Edmondson a informé M. Hicks par lettre (onglet 6) des conditions de sa mutation et lui a fait parvenir une offre de mutation révisée. Dans sa lettre, M. Edmondson a expliqué à M. Hicks que, si celui-ci acceptait l'offre, il serait muté à compter du 4 mars 2002. De plus, la direction consentait à ce qu'il travaille au bureau de Sydney du 4 mars 2002 au 30 août 2002, mais l'entente de télétravail ne se poursuivrait pas après le 30 août 2002. M. Hicks devait se présenter au bureau de Hull le 3 septembre 2002 afin d'assumer les fonctions de son poste.

[11] Le 21 février, M. Hicks a confirmé par courriel son acceptation de l'offre de mutation révisée. Le 27 février 2002, il a reçu une lettre qui confirmait sa mutation à compter du 4 mars 2002.

[12] Leslie Gordon Hicks a été muté à un poste à plein temps, de durée indéterminée, d'ingénieur en sécurité industrielle de niveau EN-ENG-05 à la Division de la santé et la sécurité au travail et de l'indemnisation des accidents du travail, Direction des opérations du travail, Ressources humaines et Développement social Canada, à Ottawa (Ontario) [Gatineau (Québec)].

[13] M. Hicks est entré en fonction à l'administration centrale le 16 septembre 2002, et il s'est réinstallé officiellement le 17 octobre 2002. Sa famille ne l'a pas suivi à ce moment en raison des problèmes de santé graves qu'éprouvait sa belle-mère.

[14] Le 17 septembre 2003, les Services comptables / l'Unité de réinstallation ont informé M. Hicks que son dossier de réinstallation serait fermé le 17 octobre 2004, deux ans après sa réinstallation.

[15] La famille de M. Hicks s'est réinstallée à Ottawa à la fin août 2004.

[16] Le 22 septembre 2004, M. Hicks a présenté une demande d'indemnité de 37 667 \$ pour l'occupation temporaire de deux résidences (IOTDR). Il a justifié sa demande en affirmant que sa femme devait rester à Sydney (N.-É.) pour s'occuper de sa belle-mère, qui ne pouvait être déplacée au moment de la réinstallation, et que son fils fréquentait un collège communautaire à Sydney. Il demandait une IOTDR de 12 mois (21 247 \$) pour sa belle-mère et une autre de 9 mois (16 420 \$) pour son fils.

[17] La demande d'IOTDR présentée par M. Hicks a été rejetée le 23 novembre 2004.

[18] Le 29 novembre 2004, M. Hicks a déposé un grief (RHDCC-CNM-AC-2004-0031) à l'encontre de la direction en raison du rejet de sa demande d'IOTDR. La direction a reçu le grief le 2 décembre 2004.

[19] Peter Brander a entendu le grief au premier palier le 14 janvier 2005. M. Hicks a reçu la décision le 10 février 2005. Le grief a été rejeté au motif que M. Hicks « n'était pas admissible à une indemnité pour l'occupation temporaire de deux résidences, comme il était locataire et ne possédait pas la maison qu'il habitait à Sydney ».

[20] Marie-Michèle Robichaud a entendu le grief au deuxième palier. M. Hicks a reçu la décision le 17 juin 2005 :

- la demande d'indemnité relative à sa belle-mère ne pouvait être approuvée, comme elle n'habitait pas avec lui dans sa résidence principale et ne pouvait donc être considérée comme une personne à charge;
- la demande relative à son fils a été rejetée, puisque son cours a débuté après le début de la réinstallation.

[21] *Le Comité sur la réinstallation du Conseil national mixte a entendu le grief au troisième palier le 15 mars 2006. Le grief a été rejeté pour les mêmes motifs invoqués dans la réponse donnée au deuxième palier.*

[22] *M. Hicks a renvoyé son grief à l'arbitrage le 18 juillet 2006.*

[...]

[4] La Directive sur la réinstallation (signée en 1993 et en vigueur jusqu'au 31 mars 2003) définit comme il suit une « personne à charge » :

[...] toute personne qui habite avec l'employé [...] et qui est, soit son conjoint, soit la personne à l'égard de laquelle l'employé peut réclamer une exemption personnelle aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, soit un enfant célibataire, un enfant né d'un mariage antérieur, un enfant adoptif ou sous la tutelle légale de l'employé (ou de son conjoint) qui ne fait pas l'objet d'une déduction d'impôt et qui fréquente une école à plein temps. Un membre de la famille qui réside en permanence avec l'employé mais auquel cette définition ne s'applique pas aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, parce qu'il reçoit une pension, est aussi considéré comme une personne à charge en vertu de la présente directive [...]

[5] La Directive sur la réinstallation énonce les critères d'octroi d'une IOTDR :

2.11.2 L'employé peut obtenir une aide financière à l'égard des frais de subsistance lorsqu'il doit occuper temporairement deux résidences au début de la période de réinstallation, c.-à-d. :

a) si l'un des logements est occupé par une ou plusieurs personnes à sa charge, ce qui comprend le conjoint :

- à cause d'une maladie temporaire; ou

- pour permettre à toute personne à charge (qui vivait chez l'employé avant la réinstallation) de fréquenter un établissement d'enseignement donné afin de ne pas perturber son année scolaire [...]

[...]

Observations du fonctionnaire s'estimant lésé

[6] Le fonctionnaire s'estimant lésé reconnaissait que les demandes d'IOTDR n'étaient pas cumulatives et que seule la demande de la période de 12 mois

(concernant sa belle-mère) ou celle de la période de 9 mois (se rapportant au programme d'études collégiales de son fils) pouvait être acceptée.

[7] Les raisons invoquées par l'employeur à l'appui du refus de la demande d'IOTDR n'étaient pas bien fondées et étaient d'une sévérité injustifiée. Tant le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences (« le Ministère ») que le CNM ont perdu de vue l'objet et la portée de la Directive sur la réinstallation. Par ailleurs, les réponses du Ministère révèlent que la situation familiale de M. Hicks n'a pas du tout été prise en compte.

[8] La belle-mère du fonctionnaire s'estimant lésée doit être considérée comme une personne à charge. Son état de santé l'empêchait d'habiter avec la famille. La conjointe de M. Hicks était l'unique parent capable de s'occuper de sa mère. Bien que la belle-mère de M. Hicks ne réponde pas parfaitement à la définition d'une personne à charge donnée dans la Directive sur la réinstallation (voir le paragraphe 4), elle était un membre de la famille à part entière et dépendait de sa fille. Elle aurait emménagé avec la famille de M. Hicks, mais la résidence n'était pas adaptée à ses restrictions médicales. Le fait de lui refuser le statut de personne à charge équivaldrait à laisser son état de santé entraver une évaluation logique et empathique de la situation. La définition de personne à charge ne doit pas exclure les personnes dont l'invalidité les empêche d'habiter le domicile de l'employé. M. Hicks a également mentionné la disposition sur l'objet et la portée de la Directive :

[...] Dans toute réinstallation, il faut viser à réinstaller l'employé de la façon la plus efficace, c.-à-d., au coût le plus raisonnable pour l'État tout en causant le moins d'ennuis possible à l'employé muté et à sa famille.

[9] Le fils de M. Hick répond sans conteste à la définition de personne à charge, et il fréquentait le collège au cours de la période de réinstallation. L'employé et l'employeur ont convenu de fixer à deux ans exactement la période de réinstallation. Le fils envisageait de fréquenter le collège et a décidé de demeurer à Sydney jusqu'à l'achèvement de la réinstallation. La Directive ne précise pas que la période de fréquentation d'un collège ne peut commencer après le début de la réinstallation. L'interprétation de l'employeur équivaut à un remaniement de l'accord.

[10] La situation de la conjointe de M. Hicks justifie également la demande d'IOTDR. Mme Hicks répond à la définition d'une personne à charge. Elle est demeurée à Sydney,

notamment, en raison de la maladie temporaire d'un membre de la famille aussi bien que du fait que son fils fréquentait le collègue. La disposition 2.11.2 de la Directive ne précise pas que la personne à charge concernée doit avoir une maladie temporaire.

[11] Il est clair que M. Hicks devait maintenir deux ménages en raison d'une maladie dans la famille. Le refus de l'IOTDR par l'employeur est discriminatoire pour cause de situation familiale.

[12] De plus, les gestes posés par l'employeur n'étaient pas raisonnables. Les arbitres de griefs ont laissé entendre que l'employeur doit agir raisonnablement. Il m'a été recommandé de consulter à ce propos les affaires *Zehrs Markets v. United Food and Commercial Workers' Union, Local 1977* (1996) 61 L.A.C. (4th) 24, et *Comeau c. Conseil du Trésor (Pêches et Océans)*, 2001 CRTFP 112, l'ouvrage de D.J.M. Brown et D.M. Beatty, *Canadian Labour Arbitration*, quatrième édition (Canada Law Book, Aurora, 2006), de même qu'un résumé d'une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (*Health Sciences Association of British Columbia v. Campbell River and North Island Transition Society*, le 10 mai 2004). On m'a également renvoyé à *Umar-Khitab c. Conseil du Trésor (ministère du Développement social)*, 2006 CRTFP 136, qui précise que la section énonçant l'objet de la Directive sur les voyages milite en faveur d'une « interprétation des dispositions de ce document qui soit vaste, libérale et inclusive ».

[13] M. Hicks ne connaîtrait pas ses circonstances actuelles si l'employeur avait approuvé la demande de prolongation de l'entente de télétravail. L'employeur s'est montré extrêmement rigide et n'a manifesté aucune compassion. Plusieurs différends concernant la réinstallation ont opposé l'employé et l'employeur. Celui-ci a refusé la demande de médiation du présent différend et a mis beaucoup de temps à faire connaître sa réponse.

Observations de l'employeur

[14] La mention de la médiation dans les arguments du fonctionnaire s'estimant lésé n'est pas pertinente. Le Ministère prend la médiation au sérieux et ne s'y livre pas s'il n'a rien à offrir au cours du processus. Je n'avais pas été saisi du refus du télétravail et la question ne doit pas être prise en considération.

[15] Aucun poids appréciable ne doit être accordé à la jurisprudence fournie par le fonctionnaire s'estimant lésé, puisqu'elle n'avait pas été déclarée avant l'audience. Le

processus accéléré dépend de la divulgation intégrale, et l'employeur s'est trouvé désavantagé par la présentation des documents susmentionnés à l'audience. La jurisprudence sur le comportement raisonnable fournie par le fonctionnaire s'estimant lésé s'applique dans les cas d'ambiguïté. Dans le cas présent, le libellé de la Directive est très clair et aucun aspect de la situation ne peut être considéré comme ambigu.

[16] L'IOTDR relative à la fréquentation d'un collègue vise à prévenir l'interruption des études. Or, la réinstallation a eu lieu en septembre 2002 et le fils de M. Hicks n'a commencé ses études qu'en septembre 2003. Ses études n'ont donc pas été interrompues.

[17] La belle-mère de M. Hicks n'habitait pas la résidence principale. À l'occasion d'une audience d'arbitrage antérieure (*Hicks c. Conseil du Trésor (ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences)*, 2006 CRTFP 60), M. Hicks a déclaré que sa belle-mère n'a jamais habité avec la famille. Par conséquent, l'hypothèse selon laquelle elle aurait habité avec la famille si elle n'avait pas été malade est fausse.

[18] L'employeur doit interpréter la Directive de manière cohérente, ce qu'il a fait dans le présent cas. Le grief doit être rejeté.

Réplique de l'agent négociateur

[19] Le refus de l'employeur de répondre à la demande de médiation est un affront qui s'ajoute au préjudice moral. Le refus de prolonger la période de télétravail est révélateur du degré de frustration de l'employé.

[20] Les dispositions portant sur l'IOTDR sont ambiguës, et le concept du comportement raisonnable est donc une considération pertinente.

Motifs

[21] J'ai noté que, lors d'audiences d'arbitrage accéléré, une pratique exemplaire prescrit à chaque partie de fournir préalablement à l'autre la jurisprudence sur laquelle elle entend se fonder. Cependant, j'ai accordé à l'employeur un délai suffisant pour examiner la jurisprudence et j'en ai tenu compte dans ma décision en lui accordant le poids qu'elle mérite.

[22] J'ai noté également qu'il n'était pas de mise généralement de soulever à une audience d'arbitrage des questions touchant aux efforts de médiation. Je n'ai pu tirer de conclusion ni du fait que l'employeur n'a pu participer à la médiation ni des retards apparents qu'il a mis à rendre sa décision de ne pas y prendre part.

[23] J'ai reconnu la situation familiale difficile à laquelle M. Hicks a fait face au cours de sa réinstallation dans la région de la capitale nationale. J'ai également compris que certains différends l'avaient opposé à son employeur au cours de cette période. Toutefois, la seule question que je suis appelé à trancher concerne la demande d'IOTDR, et je ne puis me pencher sur les autres différends.

[24] En ce qui a trait à l'argument soulevé par le fonctionnaire s'estimant lésé selon lequel l'employeur a agi de façon discriminatoire, j'ai fait savoir que je n'avais pas compétence pour me prononcer sur des aspects du grief ayant trait aux droits de la personne.

[25] Quant aux dispositions de la Directive sur la réinstallation concernant les IOTDR, j'ai constaté que la définition de « personne à charge » que donnait la Directive était celle d'un membre de la famille « qui réside en permanence avec l'employé ». Or, la belle-mère de M. Hicks ne résidait pas en permanence avec lui (ni avant ni après sa maladie), et elle ne répond donc pas à la définition de « personne à charge ». Si je suis dans l'erreur et si la belle-mère de M. Hicks satisfait effectivement à la définition, les critères d'octroi de l'IOTDR n'en prévoient quand même pas le versement dans les circonstances. Les critères englobent la situation dans laquelle deux résidences sont maintenues « au début de la période de réinstallation », là où l'un des logements est occupé par une personne à charge à cause d'une maladie temporaire. La demande d'IOTDR ne portait pas uniquement sur le « début » de la période de réinstallation, et la résidence n'était pas occupée par la belle-mère du fonctionnaire s'estimant lésé.

[26] Le fonctionnaire s'estimant lésé a également soutenu que les dispositions pouvaient être interprétées comme autorisant le versement d'une IOTDR si sa femme était considérée comme une personne à charge. Je conviens que sa femme répond à la définition d'une personne à charge. Toutefois, selon mon interprétation des dispositions, la maladie temporaire doit être celle de la personne à charge qui occupe la résidence. Mme Hicks ne répond pas à cette définition.

[27] J'ai également conclu que la demande d'IOTDR concernant le fils de M. Hicks ne satisfaisait pas aux critères. Les critères d'octroi d'une IOTDR dans les circonstances ont pour objet d'éviter l'interruption des études, mais la réinstallation n'a provoqué aucune interruption, comme le fils a entrepris des études à une date ultérieure. La mention de l'octroi de l'IOTDR au « début » de la réinstallation me conforte dans ma décision. Par conséquent, aucune IOTDR ne devait être versée au titre des études du fils.

[28] La disposition de la Directive sur la réinstallation qui en précise l'objet en éclaire également l'interprétation, mais elle ne peut y ajouter un avantage qui n'y est pas stipulé. La réinstallation perturbe la vie des employés et de leur famille, et le degré de perturbation dépend nécessairement des circonstances personnelles de chaque employé. M. Hicks a connu un degré de perturbation particulièrement élevé. Toutefois, les dispositions visant les IOTDR ne s'appliquaient pas à sa situation personnelle.

[29] Je signale également avoir accordé un certain poids aux délibérations du CNM. Le Comité sur la réinstallation et le Comité exécutif ont jugé que le traitement accordé à M. Hicks était fidèle à l'esprit de la Directive. Les parties à un accord sont toujours les meilleurs interprètes de l'esprit de celui-ci.

[30] Pour ces motifs, je rends l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

Ordonnance

[31] Le grief est rejeté.

Le 2 février 2007.

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

**Ian R. Mackenzie,
arbitre de grief**