

Date: 20170106

Dossiers: 566-02-9384, 9386, 9387 et 9389

Référence: 2016 CRTEFP 118

*Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique*



Devant un arbitre de grief

ENTRE

LUC FERLATTE ET ANNIE PHAM

fonctionnaires s'estimant lésés

et

**ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL
(Agence des services frontaliers du Canada)**

défendeur

Répertorié

Ferlatte c. Administrateur général (Agence des services frontaliers du Canada)

Affaire concernant des griefs individuels renvoyés à l'arbitrage

Devant : Stephan J. Bertrand, arbitre de grief

Pour les fonctionnaires s'estimant lésés : Wassim Garzouzi, avocat

Pour le défendeur : Paul Deschênes et Nadine Perron, avocats

Affaire entendue à Montréal (Québec),
les 21 et 22 novembre 2016.

I. Griefs individuels renvoyés à l'arbitrage

[1] La présente décision porte sur une demande présentée par Luc Ferlatte et Annie Pham, les fonctionnaires s'estimant lésés (les « fonctionnaires »), en vue d'obtenir une ordonnance obligeant l'Agence des services frontaliers du Canada (l'« Agence ») de respecter un engagement pris dans le cadre d'un protocole d'entente signé par les parties en règlement de quatre griefs individuels déposés par les fonctionnaires en janvier 2013.

[2] Dans les griefs en question, les fonctionnaires contestaient la mesure disciplinaire prise par l'Agence à leur endroit en lien avec leur omission d'avoir déclaré la réception de notes de crédit émises à leur égard par une ligne aérienne européenne lors d'un renvoi escorté.

[3] N'ayant pas connu de succès au cours de la procédure de règlement des griefs, les fonctionnaires ont renvoyé leurs griefs à l'arbitrage et j'ai été nommé pour instruire et trancher l'affaire à titre d'arbitre de grief.

[4] À l'audience, les parties ont convenu d'étudier la possibilité d'un règlement volontaire des questions en litige. Elles ont signé une formule de consentement à la médiation et j'ai agi à titre de médiateur conformément au paragraphe 226(2) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (la « LRTEFP »), édictée par l'article 2 de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22). Le paragraphe 226(2) de la LRTEFP est ainsi rédigé :

226. (2) En tout état de cause, l'arbitre de grief peut, avec le consentement des parties, les aider à régler tout désaccord entre elles, sans qu'il soit porté atteinte à sa compétence à titre d'arbitre chargé de trancher les questions qui n'auront pas été réglées.

[5] Le 6 novembre 2014, les parties ont conclu et signé un protocole d'entente. J'ai alors mis fin à l'audience tout en rappelant aux parties d'informer le greffe de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique (la « Commission ») du retrait des griefs en question, une fois que tous les termes du protocole d'entente auront été mis en œuvre.

[6] N'ayant reçu aucune confirmation des parties, le greffe de la Commission a écrit à l'avocat des fonctionnaires, le 9 mars 2015, pour lui demander de faire le point sur l'affaire. Ce dernier a alors indiqué au greffe qu'un des termes du protocole d'entente

n'avait toujours pas été mis en œuvre et que des discussions étaient en cours pour tenter de résoudre ce problème.

[7] Ces discussions n'ayant pas porté des fruits, les fonctionnaires ont présenté la présente demande. À l'audience, les parties ont convenu conjointement qu'un arbitre de grief avait la compétence pour examiner l'allégation des fonctionnaires selon laquelle l'Agence n'avait pas respecté le protocole d'entente final et exécutoire conclu par ceux-ci le 6 novembre 2014 (voir *Amos c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 38).

[8] Il faut noter que le 1^{er} novembre 2014, la *Loi sur la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2013, ch. 40, art. 365) a été proclamée en vigueur et a créé la Commission, qui remplace la Commission des relations de travail dans la fonction publique et le Tribunal de la dotation de la fonction publique. Le même jour, les modifications corrélatives et transitoires édictées par les articles 366 à 466 de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013* (L.C. 2013, ch. 40) sont aussi entrées en vigueur. En vertu de l'article 396 de cette loi, un arbitre de grief saisi d'un grief avant le 1^{er} novembre 2014 continue d'exercer les pouvoirs prévus à la *LRTEFP* dans sa version antérieure à cette date.

II. Résumé de la preuve

[9] À l'audience, les parties ont déposé un exposé conjoint des faits, qui prévoit ce qui suit :

1. [Texte supprimé par les parties en début d'audience]
2. *Le 6 novembre 2014, un protocole de règlement amiable est intervenu, lequel prévoit, pour deux fonctionnaires s'estimant lésés, ce qui suit au paragraphe 6 :*

L'employeur s'engage à émettre des directives claires en lien avec l'utilisation des crédits et notes de crédit émises par les compagnies aériennes en cas de refus d'embarquement.

3. *Le ou vers le 16 avril 2015, suite à l'engagement auquel elle avait souscrit aux termes du protocole, l'Agence a informé ses directeurs de la directive suivante :*

Le 11 mars 2015, le message **Attention tout voyageur : Prenez connaissance sur les crédits de voyages**

ultérieurs a été affiché sur Atlas afin de fournir de l'information sur ce qu'il faut faire avec un crédit de voyage ultérieur (CVU), aussi connus sous les noms de crédits de compagnie aérienne, billets inutilisés et billets de crédit. Suite à ce message, je tiens à préciser que si vous recevez une note de crédit pour refus d'embarquement de la part d'une compagnie aérienne, vous devez immédiatement la déclarer à la gestion dès votre retour de votre déplacement.

4. *Madame Annie Beauséjour, directrice, a informé monsieur Lespérance qu'elle partageait son opinion à l'effet que la note ne répond pas à la question de la propriété des notes de crédit.*
5. *Cette directive n'est désormais plus accessible sur Atlas.*
6. *En novembre 2015, Monsieur Marc Thibodeau a préparé l'ébauche de directive suivante :*

Les lignes aériennes commerciales émettent des bons de voyage directement aux employés du gouvernement en déplacement afin de compenser pour les inconvénients entraînés par des changements à leur itinéraire. À leur retour au travail, les employés doivent déclarer à leur gestionnaire les informations suivantes :

- 1) L'employé a reçu un bon de voyage émis par la ligne aérienne commerciale lors d'un déplacement;
- 2) La valeur ou le montant du bon de voyage.

Puisque le bon de voyage émis à l'employé par la ligne aérienne commerciale est la propriété de l'État, le gestionnaire doit veiller à ce qu'il soit appliqué à son prochain déplacement en service commandé.

Si la valeur du bon de voyage est minime, que celui-ci arrive à échéance dans les 60 prochains jours et que l'employé n'a pas de déplacement prévu au cours de cette période, le gestionnaire peut permettre à l'employé d'utiliser le bon de voyage à des fins personnelles.

Les demandes de congé seront assujetties aux exigences opérationnelles, et il est possible que certains bons de voyage ne puissent être utilisés avant leur date d'échéance.

Veillez partager ce message avec votre équipe de gestion et vos employés.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec le conseiller en ressources humaines régional.

Merci

7. *L'ébauche de directive a été soumise au syndicat et ce dernier étant d'avis qu'elle ne rencontre pas l'exigence prévue au paragraphe 6 du protocole, l'Agence ne l'a pas communiquée.*

[Sic pour l'ensemble de la citation]

[Le passage en évidence l'est dans l'original]

[10] Les avocats du défendeur ont également déposé la version finale de la Directive sur les crédits et notes de crédit émis par les lignes aériennes commerciales (la « Directive ») que l'Agence proposait distribuer à ses employés d'ici peu. Cette version finale prévoit ce qui suit :

[...]

Objet : Crédit et notes de crédit émis aux employés du gouvernement en déplacement par les lignes aériennes commerciales

Les lignes aériennes commerciales émettent des crédits (notamment en espèces, par virements bancaires électroniques, par virements bancaires ou par chèques) et notes de crédit (notamment en bons de voyage) directement aux employés du gouvernement en déplacement afin de compenser pour les inconvénients entraînés par un refus d'embarquement. À leur retour au travail, les employés doivent déclarer à leur gestionnaire les informations suivantes :

- 1) La réception d'un crédit ou d'une note de crédit émis par la ligne aérienne commerciale pour refus d'embarquement;*
- 2) La valeur ou le montant du crédit ou de la note de crédit.*

Puisque le crédit ou la note de crédit émis à l'employé par la ligne aérienne commerciale est la propriété de l'État, le gestionnaire doit veiller à ce que la valeur du crédit soit remise à l'État ou dans l'éventualité d'une note de crédit, celle-ci soit appliquée à son prochain déplacement en service commandé.

Si la valeur de la note de crédit est de 100 dollars ou moins, que celle-ci arrive à échéance dans les 60 prochains jours et que l'employé n'a pas de déplacement en service commandé de

prévu au cours de cette période, le gestionnaire peut permettre à l'employé d'utiliser la note de crédit à des fins personnelles.

Les demandes de congé seront assujetties aux exigences opérationnelles, et il est possible que certaines notes de crédit ne puissent être utilisées avant leur date d'échéance.

Veillez partager ce message avec votre équipe de gestion et vos employés.

Si vous avez des questions, n'hésitez pas à communiquer avec le conseiller en ressources humaines régional.

Merci

[Le passage en évidence l'est dans l'original]

[11] L'avocat des fonctionnaires a confirmé que ces derniers avaient révisé la version finale de la Directive que proposait émettre l'Agence, et qu'ils étaient toujours d'avis que celle-ci ne satisfaisait pas à l'engagement pris par l'Agence au paragraphe six du protocole d'entente.

III. Résumé de l'argumentation

A. Pour les fonctionnaires s'estimant lésés :

[12] Selon les fonctionnaires, l'Agence ne respecte pas l'engagement qu'elle a pris au paragraphe six du protocole d'entente, puisqu'elle a omis d'émettre une directive claire en lien avec l'utilisation des crédits et notes de crédit émis par les lignes aériennes en cas de refus d'embarquement. Les fonctionnaires m'ont renvoyé à la définition du terme « claire » du dictionnaire Larousse, qui prévoit ce qui suit :

[...]

- *Qui évoque ou manifeste la franchise, l'absence d'équivoque, la sérénité [...]*
- *Qui est manifeste, net, évident [...]*
- *Qui est parfaitement intelligible, sans ambiguïté, qui se comprend aisément ou qui s'exprime ainsi et qui se fait comprendre [...]*

[13] Plus particulièrement, les fonctionnaires soutiennent que la Directive n'est pas claire puisqu'elle stipule, dans un premier temps, que les crédits et notes de crédit sont versés par la ligne aérienne afin de compenser les inconvénients causés à

l'employé (premier paragraphe) et, dans un deuxième temps, que ces crédits et notes de crédit sont la propriété de l'État (deuxième paragraphe), ce qui la rend, selon les fonctionnaires, inintelligible et incompréhensible.

[14] Les fonctionnaires soutiennent que, puisque le Règlement du Parlement européen (n° 261/2004) établit clairement que les crédits et notes de crédits octroyés par les lignes aériennes visent spécifiquement à indemniser les passagers, la déclaration de l'Agence voulant que les crédits et notes de crédit appartiennent à l'État est erronée et qu'une directive contenant une déclaration erronée ne peut être considérée comme claire et sans équivoque.

[15] À titre d'exemple, les fonctionnaires ont suggéré que si la Directive de l'Agence visait un établissement quelconque en renvoyant cependant à une adresse municipale erronée, il serait impossible de considérer une telle directive comme étant claire puisque celle-ci porte à confusion.

[16] Les fonctionnaires m'ont également renvoyé à la Directive sur les voyages d'affaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada qui était en vigueur en février 1993. À cette époque, cette directive prévoyait que les employés de la fonction publique ne pouvaient pas conserver les points de grand voyageur ou les bons de voyage et que si de telles offres leurs étaient octroyées, elles étaient considérées être la propriété de l'État. Toutefois, les choses ont changé car, selon les fonctionnaires, depuis octobre 2002, la Directive sur les voyages du Conseil national mixte (CNM) prévoit que les employés de la fonction publique peuvent maintenant adhérer à des programmes de fidélisation et utiliser les avantages offerts par l'industrie du tourisme à des fins personnelles, dans la mesure où l'État n'a pas à déboursier des frais supplémentaires. De plus, l'État ne revendique plus de droit de propriété sur ces types d'offres dans la nouvelle directive du CNM. Selon les fonctionnaires, il faut donc en déduire que les crédits et notes de crédit de ce genre sont la propriété du fonctionnaire visé et qu'il est erroné de la part de l'Agence de revendiquer un tel droit dans sa directive.

[17] La mesure corrective demandée par les fonctionnaires est une déclaration voulant que les crédits et notes de crédit visés par la Directive de l'Agence appartiennent aux employés qui les reçoivent et que, par conséquent, la Directive de l'Agence n'est pas claire.

[18] L'avocat des fonctionnaires a également demandé que l'intitulé de la présente décision ne mentionne pas les noms des fonctionnaires en question, mais plutôt celui de leur agent négociateur, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'« Alliance »). Il a de plus demandé que cette décision ne fasse référence ni aux faits qui ont mené à la mesure disciplinaire, ni à la mesure disciplinaire imposée par l'Agence à l'égard des fonctionnaires.

B. Pour le défendeur :

[19] Le défendeur soutient que la compétence d'un arbitre de grief dans le cadre d'une demande d'ordonnance se limite à déterminer si la Directive de l'Agence satisfait aux exigences du paragraphe 6 du protocole d'entente signé par les parties le 6 novembre 2014, et que je n'ai pas la compétence pour accorder la mesure corrective demandée par les fonctionnaires.

[20] Selon le défendeur, ces exigences seront satisfaites dès que la version finale de la Directive de l'Agence sera émise, car cette dernière est claire et elle est en lien avec l'utilisation des crédits et notes de crédit émis par les lignes aériennes en cas de refus d'embarquement par un employé de l'Agence. Le but recherché par la Directive, selon le défendeur, est qu'un agent des services frontaliers qui procède à une escorte dans un pays étranger et qui se voit offrir un crédit ou une note de crédit par une ligne aérienne soit conscient de ce qui est attendu de lui à son retour au travail, afin d'éviter des situations similaires à celles qui ont mené au protocole d'entente.

[21] Le défendeur soutient également que la Directive proposée par l'Agence n'est pas contraire à la Directive sur les voyages du CNM, car aucune disposition de cette dernière ne traite précisément de la propriété des crédits et notes de crédit émis par les lignes aériennes. De plus, le défendeur est d'avis que l'Agence n'est aucunement liée par le Règlement du Parlement européen (n° 261/2004).

[22] Selon le défendeur, le paragraphe 6 du protocole d'entente exige une directive claire. Il n'exige pas une directive avec laquelle les fonctionnaires ou leur agent négociateur sont en accord.

[23] Enfin, le défendeur soutient que même si la Directive de l'Agence contenait une déclaration inexacte, cela ne la rendait pas pour autant obscure ou inintelligible.

[24] Pour ce qui a trait à l'intitulé de la présente décision, le défendeur soutient que seuls les fonctionnaires étaient les parties en cause dans les griefs, ainsi que dans le protocole d'entente qui a mené à cette demande. Il s'agit donc de leur demande, et non de celle de leur agent négociateur.

IV. Motifs

[25] Pour ce qui a trait à la demande concernant l'intitulé de la présente décision, je suis d'accord avec la position du défendeur que cette demande ne peut émaner que des fonctionnaires et non pas de leur agent négociateur. L'Alliance n'a pas qualité pour déposer une demande dans le cadre d'une entente de règlement relative à des griefs individuels qui auraient pu être renvoyés à l'arbitrage sans son appui. La question de l'inobservation du protocole d'entente découle, dans son essence, des quatre griefs impliquant les fonctionnaires. L'Alliance n'était pas une partie au litige initial qui a mené au protocole d'entente et n'a aucun droit autonome ou encore la qualité pour présenter cette demande en son nom. Seules les parties au litige initial et au protocole d'entente peuvent le faire. Dans le présent cas, l'Alliance a agi non pas à titre de partie au litige, mais plutôt à titre de représentante d'une des parties. Il est donc approprié et nécessaire que l'intitulé de la présente décision mentionne les fonctionnaires. De plus, bien qu'il m'apparaisse indispensable de mentionner les faits de base qui ont menés à la mesure disciplinaire afin de rendre les motifs de cette décision intelligibles et compréhensibles (ce que j'ai fait au paragraphe 2 de la présente décision), je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire, pour les fins de la présente décision, de mentionner la mesure disciplinaire imposée par l'Agence à l'égard des fonctionnaires, ni les autres faits qui ont mené au protocole d'entente.

[26] En ce qui a trait au bien-fondé de la présente demande, il est évident que les fonctionnaires tentent de débattre non pas la clarté de la Directive de l'Agence, mais plutôt la validité de sa revendication à l'égard du droit de propriété sur les crédits et notes de crédit émis par les lignes aériennes. Toutefois, je n'ai pas à déterminer cette question dans le cadre de cet exercice. Cela devra faire l'objet d'un tout autre débat dans le cadre d'une procédure distincte, si les parties le jugent nécessaire. Si tel est le cas, les parties pourront alors présenter de la preuve testimoniale et documentaire au soutien de leurs positions respectives, plus précisément à l'égard du droit de propriété revendiqué de part et d'autre, ce qui n'a pas été fait dans le cadre de la présente demande. Bien que les fonctionnaires soient les auteurs de cette demande, ils n'ont pas assisté à l'audience et n'ont pas témoigné. En fait, aucun témoignage n'a été

présenté au cours de l'audience. L'exposé conjoint des faits, ainsi que les quelques pièces jointes aux cahiers respectifs des parties, représentent l'ensemble de la preuve qui était devant moi dans la présente affaire.

[27] Le fait que l'Agence puisse sembler s'approprier une indemnisation destinée à un employé ne rend pas, selon moi, sa directive ambiguë. Selon moi, la version finale de la Directive que l'Agence propose émettre est claire et sans équivoque. Elle est en lien avec l'utilisation des crédits et notes de crédit émis par les lignes aériennes en cas de refus d'embarquement et, par conséquent, elle satisfait à l'engagement pris par l'Agence au paragraphe six du protocole d'entente. Maintenant, quant à savoir si l'Agence est en droit de considérer ces crédits et notes de crédit comme étant la propriété de l'État, cela est une toute autre question dont je n'ai pas à traiter en l'espèce. Dans le cadre d'une demande de ce genre, mon rôle n'est pas de déterminer si tous les énoncés qui se trouvent dans la Directive, et plus particulièrement celui ayant trait à la propriété des crédits et notes de crédit, sont fondés en droit ou encore s'ils sont erronés. Ce n'est pas la question qui est devant moi.

[28] Tel qu'il est suggéré par le défendeur, le but recherché par la Directive est qu'un agent des services frontaliers, qui procède à une escorte dans un pays étranger et qui se voit offrir un crédit ou une note de crédit par une ligne aérienne, soit conscient de ce qui est attendu de lui à son retour au travail. Si l'agent des services frontaliers est en désaccord avec la Directive de l'Agence ou qu'il est d'avis que celle-ci n'est pas fondée en droit et qu'elle brime ses propres droits ou conditions d'emploi, rien ne l'empêche de contester la Directive en question, avec l'appui de son agent négociateur. Il s'agit là toutefois d'une procédure distincte de celle qui nous préoccupe en l'instance.

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

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

V. Ordonnance

[30] Je déclare que la Directive sur les crédits et notes de crédit que l'Agence propose d'émettre, qui est citée en partie au paragraphe 10 de la présente décision, est claire, et qu'elle est conforme à l'engagement pris par l'Agence au paragraphe 6 du protocole d'entente signé le 6 novembre 2014.

[31] J'ordonne à l'Agence d'émettre la Directive dans les 10 jours ouvrables suivant la publication de la présente décision modifiée.

[32] J'ordonne la fermeture des dossiers 566-02-9384, 9386, 9387 et 9389, sur réception de la confirmation des parties que la Directive a été émise.

Le 6 janvier 2017.

**Stephan J. Bertrand,
arbitre de grief**