

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

LYNN M. BAKER, BARBARA JO-ANNE BEAN, TOM BENNETT,
GUY P. BOURRÉ, P.N. BOWLES, JOHN C. BRAGA, B.H. BROWN,
DEBBIE CHASE, JOSEPH CRAUSEN, LINDA M. CROSS,
KENNETH CUNNINGHAM, STEVE EMMONS, HAROLD HIGGS,
WAYNE MCCREA, KEITH S. MCDONNELL, ROBERT MCQUEEN
ALLAN MULLINS, TOBIAS ROLO, IRENE SANDS, ROBERT F. SCOTT,
YVONNE TAUGHER, ROY TREMBLAY, DERRICK TURNER,
JOHN A. VAN LUVEN, JOHN F. WATSON, LEE ANN BEER

fonctionnaires s'estimant lésés

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Solliciteur général du Canada - Service correctionnel)

employeur

Devant: Ian Deans, arbitre

*Pour les fonctionnaires
s'estimant lésés:*

Derek Dagger, avocat, Alliance de la Fonction publique du
Canada

Pour l'employeur:

Keith Willis

Affaire entendue à Kingston (Ontario),
les 26 juin et 5 et 6 septembre 1996.

DÉCISION

Tous les fonctionnaires s'estimant lésés, des agents de correction travaillant pour le Service correctionnel aux établissements de Joyceville et de Pittsburgh, ont essentiellement présenté le grief suivant :

[Traduction]

J'ai été lésé(e) du fait que l'on m'a refusé une aide au transport quotidien, en contravention de l'entente conclue avec le Conseil national mixte (volume 2), de la Directive sur l'aide au transport quotidien (1990) et d'autres politiques ou articles pertinents.

Ils ont demandé le redressement suivant :

[Traduction]

Rétablissement de l'aide au transport quotidien.

J'ai commencé l'audition de ces griefs en juin 1996. Conformément au paragraphe 13(2) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, j'ai poursuivi l'audition et rendu une décision après l'expiration de mon mandat comme président de la Commission des relations de travail dans la fonction publique à la fin d'août 1996.

Ces griefs découlent de la décision de l'employeur de mettre fin à l'aide au transport quotidien dont pouvaient bénéficier les employés de ces établissements depuis les années 1960, et qui avait été révisée par l'employeur pour la première fois en 1993.

Selon les dispositions de la clause M-37.03 (10) de la Convention cadre entre le Conseil du Trésor du Canada et l'Alliance de la Fonction publique du Canada, la Directive sur l'aide au transport quotidien fait partie de la convention collective et peut être soumise à la procédure de règlement des griefs comme il est indiqué à la clause M-38.01. Les griefs ont été examinés à une réunion du Conseil national mixte, Comité des voyages en service commandé, qui a eu lieu le 30 janvier 1995. Ils ont été rejetés.

À l'exception de M. James M. Stevenson qui est l'auteur du document intitulé «Supplement to the Commuting Allowance Review», (Supplément à

l'Étude sur l'aide au transport quotidien) aucun témoin n'a été appelé. M. Stevenson a expliqué sa méthodologie, en particulier la façon dont il avait calculé la superficie de Kingston à inclure dans l'aire de 16 kilomètres mentionnée au paragraphe 19 (3) de la Directive sur l'aide au transport quotidien. Il a expliqué qu'il avait mesuré 16 kilomètres à partir de l'entrée des établissements de correction; il avait ensuite, en se servant de ce point de repère, dessiné un cercle dont il avait mesuré le rayon à partir du point de 16 kilomètres jusqu'aux limites de la ville. Il avait ensuite considéré que toute cette superficie se trouvait à l'intérieur de la ville, à moins de 16 km, pour déterminer ce qui constituait un «quartier résidentiel convenable» au sens du paragraphe 2 (1) de la Directive. J'ai visité avec des représentants des parties le quadrant nord-est de la ville de Kingston et les nouveaux lotissements du canton de Pittsburgh pour me familiariser avec ces secteurs importants et pertinents.

Voici la liste des documents qui ont été produits en preuve, sur consentement, et sur lesquels je me fonderai pour rendre ma décision :

- Pièce 1 - Directive sur l'aide au transport quotidien
- Pièce 2 - Procès-verbal de la 322^e réunion du Comité des voyages en service commandé
- Pièce 3 - Carte de Kingston
- Pièce 4 - Mémoire - Alliance de la Fonction publique du Canada
- Pièce 5 - Commuting Allowance Review (employeur
(Étude sur l'aide au transport quotidien)
- Pièce 6 - Supplement to Commuting Allowance Review (employeur) (Supplément à l'Étude sur l'aide au transport quotidien)

Les faits ne sont pas contestés. 1) Après avoir effectué la toute première révision de la Directive sur l'aide au transport quotidien depuis son adoption au début des années 1960, l'employeur a informé l'agent négociateur qu'il ne

verserait plus l'aide au transport quotidien à compter de juillet 1993. 2) L'aide au transport quotidien est offerte aux employés qui y sont admissibles en vertu de la Directive sur l'aide au transport quotidien (pièce E-1).

Les dispositions pertinentes de la Directive sur l'aide au transport quotidien sont les suivantes :

2.(1) Dans la présente directive,

***aide au transport quotidien** s'entend de l'aide versée aux employés en vertu de la présente directive;*

***majorité des employés** signifie 50 % ou plus des employés d'un lieu de travail, à l'exclusion de ceux qui occupent, au lieu de travail, un logement dont Sa Majesté est propriétaire ou locataire;*

***quartier résidentiel convenable** s'entend d'un endroit où, de l'avis de l'administrateur général,*

- a) la plupart des employés peuvent habiter, eu égard aux logements vacants,*
- b) se trouvent des services publics, des écoles et des établissements commerciaux convenables, et*
- c) il y a de bonnes routes d'accès au lieu de travail.*

6. Selon la politique de l'employeur, les employés sont censés se rendre au travail à leurs propres frais, et l'aide au transport quotidien n'est autorisée que lorsque :

- a) il n'existe pas de transport en commun adéquat entre un quartier résidentiel convenable et le lieu de travail; et*
- b) aucun quartier résidentiel convenable n'est situé dans un rayon de 16 kilomètres routiers du lieu de travail.*

Le calcul de l'aide au transport quotidien se fait conformément aux articles 17 et 18 de la Directive sur l'aide au transport quotidien (pièce 1). Les cas de non-admissibilité sont traités au paragraphe 19 (3).

Argumentation des parties

M. Willis pour l'employeur et M^e Dagger, avocat des fonctionnaires s'estimant lésés, font valoir ce qui suit.

M^e Dagger passe en revue la Directive sur l'aide au transport quotidien. Il signale que l'expression utilisée dans la Directive est «quartier résidentiel convenable» et non «logement convenable». Il allègue que pour être reconnu comme un quartier, un endroit doit satisfaire à toutes les conditions énoncées dans la définition au paragraphe 2 (1) de la Directive. Il plaide également qu'un terrain à bâtir, qu'il soit viabilisé ou non, ne répond pas au critère de quartier résidentiel convenable. Selon lui, même en tenant compte du quadrant nord-est de Kingston et en tentant de déterminer s'il s'agit d'un endroit où «la plupart des employés peuvent habiter, eu égard aux logements vacants», comme il est mentionné à l'alinéa a) de la définition de «quartier résidentiel convenable», l'arbitre doit aussi prendre en compte le revenu des employés et les prix des logements. L'avocat souligne qu'au moment de notre visite sur place, il était évident qu'il n'y avait pas suffisamment de maisons à vendre à prix abordables pour répondre à la demande des 164 familles du Service correctionnel et satisfaire aux exigences de l'alinéa a) de la définition. Il signale qu'il y a plus de 330 employés aux endroits en question. Il indique également que le document «Supplement to Commuting Allowance Review» (pièce 6) (Supplément à l'Étude sur l'aide au transport quotidien.) est fondamentalement vicié, en ce que la majorité des résidences dans le quadrant nord-est de Kingston sont situées à l'extérieur du rayon de 16 kilomètres. Il fait valoir que la Directive exige nettement que le type de «quartier» qui est envisagé se trouve en grande partie à l'intérieur du rayon de 16 kilomètres du lieu de travail, et que le fait qu'il rejoint tout simplement la limite nord-est de Kingston la plus éloignée ne permet pas d'inclure les commodités de Kingston dans l'examen. Il me renvoie au document rédigé par l'agent négociateur (pièce 4), et en particulier à la page 2 - le paragraphe 3 b) qui traite des logements vacants, où il est indiqué que sur 82 maisons inscrites dans le canton de Pittsburgh, seulement 26 sont offertes à moins de 200 000 \$. Il demande qu'il soit fait droit aux griefs.

M. Willis plaide, pour le compte de l'employeur, qu'il convient d'inclure le quadrant nord-est de Kingston pour déterminer s'il y a suffisamment de «logements vacants». Selon lui, Kingston offre toutes les commodités nécessaires pour satisfaire aux exigences de la Directive. Il passe en revue les diverses pièces documentaires, et il conclut qu'il est approprié d'inclure les commodités de Kingston après avoir déterminé qu'une partie de la municipalité est incluse dans le rayon de 16 kilomètres. Il allègue en outre que lorsqu'on ajoute au terrain viabilisé non bâti inclus par l'employeur le nombre de maisons à vendre et à louer dans tout le secteur, y compris le quadrant nord-est de Kingston, il y a suffisamment de possibilités pour que la majorité des employés habitent dans un quartier convenable à moins de 16 kilomètres du lieu de travail. Il demande que les griefs soient rejetés.

Motifs de la décision

Deux questions doivent être tranchées avant que l'on puisse déterminer la façon dont le calcul ci-dessus devrait être fait.

- a) Que veut-on dire par le mot «dans» tel qu'utilisé à l'alinéa 6 b) de la Directive?
- b) Est-il raisonnable d'inclure des terrains à bâtir viabilisés dans le calcul du nombre de logements vacants?

J'ai examiné avec soin toutes les pièces et, en particulier, les clauses pertinentes de la Directive sur l'aide au transport quotidien (pièce 1).

Je traiterai d'abord du document «Supplement to Commuting Allowance Review» (Supplément à l'Étude sur l'aide au transport quotidien) de l'employeur (pièce 6). En décidant qu'il pouvait inclure le quadrant nord-est de Kingston pour déterminer s'il existait un «quartier résidentiel convenable» à moins de 16 kilomètres du lieu de travail, l'employeur a commis, à mon avis, une erreur fondamentale. Le territoire comprenant le quadrant nord-est qui se situait à l'intérieur d'un rayon de 16 kilomètres du lieu de travail était petit et, en fait, il regroupait 10 rues seulement, complètes ou partielles. Il ne serait pas raisonnable, comme l'a laissé entendre l'employeur, de fixer le point de 16 kilomètres dans la rue Montréal, et puis, en se servant de ce point comme

point central, d'établir un territoire à l'intérieur d'un cercle dont le rayon s'étendrait du point central aux limites de la ville, un territoire trois ou quatre fois plus grand que le territoire réellement à l'intérieur des 16 kilomètres. Je rejette donc l'idée d'inclure cette partie de la ville de Kingston pour constituer un «quartier résidentiel raisonnable» défini au paragraphe 2 (1) de la Directive.

L'autre question que je dois trancher est la suivante : l'employeur peut-il inclure des terrains viabilisés mais non bâtis pour satisfaire aux exigences de la Directive sur l'aide au transport quotidien? Il est évident que des terrains non bâtis ne constituent pas un endroit convenable où la plupart des employés pourraient habiter et où se trouveraient des services publics, des écoles et des établissements commerciaux convenables. En me fondant uniquement sur l'information contenue dans les observations faites par l'employeur au comité du CNM (pièce 2), selon lesquelles «il existe environ 120 résidences unifamiliales et environ 600 terrains pourvus des services publics prêts pour la construction sur le marché dans les quartiers résidentiels du canton de Pittsburgh et dans le quadrant nord-est de Kingston», et étant donné mon opinion concernant le quadrant nord-est que j'ai formulée ci-dessus, je suis convaincu que l'on ne pourrait pas loger 166 familles dans le rayon de 16 kilomètres du lieu de travail. Même si l'on ne m'a pas fourni de preuves bien claires concernant le prix des maisons disponibles, j'ai visité le secteur en question avec les représentants des parties, et je suis convaincu qu'un grand nombre des maisons à vendre sont hors de prix pour l'agent de correction moyen.

Que veut-on dire alors lorsqu'on utilise le mot «dans» à l'alinéa 6 b) de la Directive, qui précise que «l'aide au transport quotidien n'est autorisée que lorsque :

b) aucun quartier résidentiel convenable n'est situé dans un rayon de 16 kilomètres routiers du lieu de travail.

J'ai déjà établi que pour respecter l'expression «quartier résidentiel convenable», il faut appliquer la définition énoncée dans la Directive. Le quartier doit satisfaire aux critères suivants qui sont précisés au paragraphe 2 (1) de la Directive :

Quartier résidentiel convenable s'entend d'un endroit où, de l'avis de l'administrateur général,

- a) la plupart des employés peuvent habiter, eu égard aux logements vacants,
- b) se trouvent des services publics, des écoles et des établissements commerciaux convenables, et
- c) il y a de bonnes routes d'accès au lieu de travail.

Il s'ensuit naturellement que pour satisfaire aux critères, le quartier doit être dans, et non à la limite du rayon de 16 kilomètres du lieu de travail.

Cela ne veut pas dire que chaque pouce du quartier doit être à l'intérieur des 16 kilomètres. Il est toutefois nécessaire que le quartier, après avoir satisfait à toutes les autres exigences, soit en bonne partie à l'intérieur du rayon de 16 kilomètres. Je suis conscient que si je m'arrêtais ici, d'autres précisions seraient requises. J'ai examiné avec soin la Directive sur l'aide au transport quotidien, et je me suis inspiré de l'article 18 sous la rubrique générale «Calcul de l'aide au transport quotidien». Le calcul de l'aide est précis; son fondement est le centre géographique du quartier résidentiel convenable, comme il est indiqué ci-dessous :

18.2) Sous réserve du paragraphe 19 4), le montant de l'aide au transport quotidien auquel les employés ont droit pour chaque jour ouvrable doit être calculé en multipliant le taux figurant au paragraphe 1) :

- a) *en ce qui concerne les employés qui habitent dans un quartier résidentiel convenable désigné, par la plus petite distance routière aller-retour entre le lieu de travail et le centre géographique de ce quartier, moins 32 kilomètres;*

Ayant déterminé que le centre géographique d'un quartier résidentiel convenable peut être utilisé pour calculer le montant de l'aide, j'accepte qu'il constitue également un point convenable pour déterminer si l'exigence relative au rayon de 16 kilomètres a été respectée.

Je suis donc convaincu que l'employeur n'a pas agi de façon conforme à la Directive sur l'aide au transport quotidien lorsqu'il a mis fin à l'aide en

juillet 1993, et je conclus qu'il n'existe pas, à l'intérieur de 16 kilomètres du lieu de travail, un quartier résidentiel convenable comportant suffisamment de logements vacants pour accueillir la moitié des employés des établissements de Joyceville et de Pittsburgh.

J'ordonne également que le calcul des 16 kilomètres à partir du lieu de travail soit, par souci de clarté et d'uniformité, le centre géographique d'un quartier résidentiel jugé convenable et satisfaisant à tous les autres critères.

Par conséquent, pour tous ces motifs je fais droit aux griefs.

**Ian Deans,
arbitre**

OTTAWA, le 20 décembre 1996

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau