

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

A.B. (HEIDI) HANF

fonctionnaire s'estimant lésée

et

**LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Citoyenneté et Immigration Canada)**

employeur

Devant : J. Barry Turner, commissaire

**Pour la fonctionnaire
s'estimant lésée :** David Conn, avocat

Pour l'employeur : Ann Margaret Oberst, avocate

Affaire entendue à Toronto (Ontario),
le 23 janvier 1998.

DÉCISION

M^{me} Heidi Hanf, une agente d'expulsion (PM-2), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), Mise sous garde et renvois, Mississauga (Ontario), conteste la suspension de cinq jours sans traitement que lui a imposée l'employeur. Son grief est formulé comme suit :

[Traduction]

Suspension sans traitement du 4 au 8 décembre 1995 inclusivement.

La lettre de suspension de l'employeur (pièce E-4), datée du 30 novembre 1995, a été écrite par M. M. J. Molloy, directeur général de CIC pour la région de l'Ontario; en voici la teneur :

[Traduction]

Je vous écris concernant l'enquête administrative récente qui a été menée au sujet de l'allégation voulant que vous ayiez falsifié un certificat médical à la section Mise sous garde et renvois de Citoyenneté et Immigration, région de l'Ontario.

Le 23 octobre 1995, à ma demande, un comité a amorcé une enquête administrative concernant cette allégation. L'enquête est maintenant terminée, et j'en ai étudié les conclusions. À titre d'agente d'expulsion, vous avez joué un rôle clé dans la préparation d'un document falsifié en vue de faciliter une déportation. Par votre action, vous avez miné la confiance du public à l'égard de la fonction publique. De plus, vous auriez pu compromettre le bien-être d'agents qui auraient pu utiliser ce document dans l'exercice de leurs fonctions et vous auriez pu jeter le discrédit sur la réputation du ministère et ternir l'image du Canada à l'étranger.

Vos actions constituent une faute de conduite de votre part et méritent une sanction disciplinaire. Par conséquent, en vertu du pouvoir qui m'est dévolu, je vous suspends de vos fonctions sans traitement pour cinq jours du 4 décembre au 8 décembre 1995 inclusivement. Durant cette période, il vous est interdit de pénétrer dans les locaux du Ministère sans autorisation préalable de ma part ou du gestionnaire, Mise sous garde et renvois. Conformément à votre convention collective, une copie de la présente lettre sera également versée à votre dossier.

Je dois vous souligner l'importance de la conduite professionnelle que le Ministère attend de vous à titre de fonctionnaire fédéral. En tant qu'employée affectée à l'application d'une loi fédérale, il est crucial que vous vous comportiez d'une manière irréprochable. Il s'agit d'une faute de conduite grave qui, si elle devait se produire de nouveau,

pourrait entraîner une sanction disciplinaire plus sévère pouvant aller jusqu'au licenciement.

Si vous estimez que cette mesure disciplinaire est injustifiée, vous avez le droit de présenter un grief conformément à la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

M^{me} Hanf demande la mesure corrective suivante :

[Traduction]

Qu'on annule la sanction, qu'on me réintègre dans mes fonctions, qu'on me rembourse tous les avantages que j'ai perdus, qu'on m'indemnise intégralement et qu'on détruise tous les documents concernant la sanction disciplinaire.

Le 23 avril 1996, M. Molly a ramené à trois jours la suspension de cinq jours qui avait été imposée (pièce E-5).

On me demande de décider si la décision de l'employeur était justifiée dans les circonstances.

L'audience a duré une journée et demie; deux témoins ont déposé et sept pièces ont été admises en preuve.

Sommaire de la preuve

Les parties ont présenté l'exposé conjoint des faits suivants :

[Traduction]

EXPOSÉ CONJOINT DES FAITS

AUDIENCE D'ARBITRAGE 166-2-27693

AFFAIRE A.B. (HEIDI) HANF

Les parties conviennent de ce qui suit :

A.B. Hanf [ci-après appelée « l'appelante »] travaille à Immigration Canada depuis le 13 avril 1971.

Depuis octobre 1990, l'appelante occupe à l'unité Mise sous garde et renvois, CIC Mississauga, un poste d'agente d'expulsion (PM-2).

L'agent d'expulsion a pour tâche de faciliter la déportation des personnes contre qui une ordonnance de renvoi a été rendue. Parmi ces tâches générales, mentionnons : veiller à ce que les documents nécessaires au déplacement soient

préparés, réserver les vols, prévoir les escortes médicales ou sécuritaires, agir à titre d'escorte, faire fonction d'agent de liaison auprès de prisons ou autres services de détention et faire office d'agent de liaison auprès des consulats.

À l'époque pertinente, l'appelante était chargée des déportations vers l'Afrique, et on lui avait confié les préparatifs en vue de l'expulsion de M. Prince Daniel Bryant au Libéria.

M. Bryant devait être renvoyé le 12 mai 1995. Ce matin-là, l'appelante a reçu par télécopieur une lettre d'un contrôleur de l'immigration à Abidjan, Côte d'Ivoire. Plus tard dans la matinée, l'appelante s'est entretenue au téléphone avec le contrôleur de l'immigration, qui lui a confirmé que pour passer par la Côte d'Ivoire, M. Bryant avait besoin d'un vaccin contre la fièvre jaune et d'un certificat de l'OMS pour le prouver.

L'appelante n'avait jamais eu à faire face à une telle situation par le passé, et à sa connaissance le certificat de vaccination n'était pas réellement nécessaire.

L'appelante et M^{me} Christine Nakamura, qui était la gestionnaire intérimaire à l'unité Mise sous garde et renvois, ont discuté de ce qu'elles devaient faire. Elles ont décidé de fabriquer un certificat de vaccination. L'appelante a photocopie un certificat international de vaccination valide et a inséré sur le formulaire, à l'endroit approprié, le nom de M. Bryant.

Le rapport d'enquête du Ministère contient, à l'annexe N, une copie de ce certificat de vaccination photocopie.

Un peu plus tard dans la journée, ce 12 mai 1995, l'appelante a reçu de la Cour fédérale un avis lui avisant que la demande de sursis de son renvoi qu'avait présentée M. Bryant était rejetée et que l'on pouvait effectuer le renvoi.

M^{me} Nakamura et l'appelante ont ensuite parlé à M. Tony Trombacco, qui était l'un des agents d'escorte affectés au renvoi, et lui ont remis le certificat de vaccination qu'elles avaient préparé. Elles ont dit à M. Trombacco qu'un certificat de vaccination pourrait être nécessaire, et que le document en question était une photocopie. Elles ont également demandé à M. Trombacco s'il se sentait à l'aise d'effectuer le trajet avec le certificat de vaccination photocopie, et il n'a soulevé aucune réserve.

Selon les enquêtes menées par le Ministère et la GRC, avant de quitter le pays, M. Trombacco et l'autre agent d'escorte, M. Lorne Deason, ont convenu de ne pas utiliser un certificat de vaccination. À aucun moment durant le voyage un agent n'a demandé à voir le certificat de vaccination et à aucun

moment les agents d'escorte n'ont utilisé le certificat en question.

Quatre mois plus tard, le 12 septembre 1995, M. Lorne Deason a informé M. Bruce McAdam, gestionnaire de la Mise sous garde et des renvois, de l'incident ainsi que de la falsification du certificat de vaccination.

Le 19 octobre 1995, l'appelante a été mise en accusation par la GRC.

L'employeur a mené une enquête et, le 30 novembre 1995, il a suspendu l'appelante sans traitement pour cinq jours. L'appelante a purgé sa suspension du 4 au 8 décembre 1995.

En mars 1996, l'appelante a plaidé coupable, a été déclarée coupable d'une infraction à l'article 97 de la Loi sur l'immigration et a reçu une absolution inconditionnelle.

Le 23 avril 1996, l'employeur a unilatéralement ramené la suspension à trois jours.

Le 31 juillet 1996, l'employeur a unilatéralement décidé de retirer la lettre disciplinaire du dossier de l'appelante.

Fait le 13 janvier 1998.

Dans l'exposé conjoint des faits il n'est pas dit, contrairement à la preuve qui m'a été présentée, que M. Trombacco et M. Deason étaient au courant, avant le voyage de déportation sous escorte, que le certificat de vaccination photocopié était un document falsifié. MM. Trombacco et Deason n'ont reçu aucune mesure disciplinaire à la suite de cet incident.

J'ai signalé que l'exposé conjoint des faits était signé par M^{me} Hanf mais non par son avocat, M^c Conn. Cela ne préoccupait aucunement ce dernier. Le document était également signé par M^c Oberst.

M^c Oberst a produit une note de service de M. Malloy datée du 28 juin 1996 (pièce E-1) indiquant que la lettre de suspension de M^{me} Hanf avait été retirée de son dossier le 31 juillet 1996; un extrait de la *Loi sur l'immigration* de 1985 (pièce E-2); des documents de la Cour indiquant qu'une absolution inconditionnelle avait été accordée à la fonctionnaire s'estimant lésée le 25 mars 1997 (pièce E-3). M^c Conn s'est opposé à l'admission de la pièce E-2. M^c Oberst a affirmé que la pièce ne faisait que corroborer la mention, dans l'exposé conjoint des faits, ayant trait à l'attribution d'une absolution inconditionnelle. J'ai fait savoir que j'accorderais peu de poids à la pièce E-2. L'avocate a en outre produit une copie du rapport d'enquête sur les allégations d'inconduite à la

Commission des relations de travail dans la fonction publique

section Mise sous garde et renvois de Citoyenneté et Immigration, Toronto (Ontario), lequel rapport est daté du 26 octobre 1995 (pièce E-6).

1. M. Reinhard Mantzel travaille à CIC depuis 1971 et il est aujourd'hui directeur de l'Exécution de la Loi et du contrôle, pour la région de l'Ontario; il dirige un bureau qui compte environ deux cents employés. Il a pris connaissance du certificat de santé falsifié qui est joint à la pièce E-6 à la fin de l'été 1995. Il estimait que, s'il y avait effectivement eu infraction et puisqu'il supervisait directement le surveillant de la fonctionnaire s'estimant lésée, une situation de cette gravité ne devait pas être traitée par son bureau. Il a donc transmis ses renseignements à l'administration centrale à Ottawa.

M. Mantzel estimait que, puisque les médias -- et donc le public -- surveillaient attentivement les efforts d'exécution répétés, la production et la divulgation subséquente d'un document falsifié minerait la confiance du public en Citoyenneté et Immigration Canada et lui nuirait dans ses rapports avec les consultants étrangers au Canada. À titre de mesure extraordinaire, a-t-il ajouté, on a retenu les services de M. Roger Tassé, un ancien sous-ministre fédéral, pour examiner les procédures ministérielles afin de voir si les activités du genre étaient répandues. L'examen effectué par M. Tassé a permis de conclure qu'il n'y avait aucun problème systémique au sein de CIC.

Le témoin a ajouté que la préparation de documents relatifs à la santé de personnes déportées visait à protéger ces dernières, et que la production d'un document falsifié était très inquiétante.

M. Mantzel a témoigné que l'éventail des mesures disciplinaires prévues pour un tel incident allait de l'absence de sanction ou d'une mesure peu sévère jusqu'au licenciement. Une suspension de cinq jours, ramenée plus tard à trois jours, a été imposée pour les motifs suivants : le certificat de santé n'était pas réellement nécessaire et n'a pas été utilisé durant l'escorte; et la fonctionnaire n'a pas tenté de camoufler l'affaire ni de ravoir le certificat de santé falsifié; M^{me} Hanf n'a tiré aucun gain personnel; elle était une employée exemplaire qui avait fourni de bons services au Ministère. M. Mantzel estimait que le lien de confiance entre M^{me} Hanf et le Ministère n'avait pas été rompu et que celle-ci ne devrait pas être licenciée; par contre, étant donné son expérience, elle avait commis une erreur de jugement grave. Sa conduite

n'était donc pas acceptable, spécialement à la lumière des reportages négatifs dont l'incident avait fait l'objet à l'automne de 1995.

En contre-interrogatoire, M. Mantzel a déclaré avoir obtenu le certificat de santé falsifié de l'un des deux agents d'escorte, soit M. Rony Trombacco ou M. Lorne Deason, à la fin d'août ou au début de septembre 1995. À l'époque, il a soulevé avec M. Trombacco ses préoccupations à propos du fait qu'on l'ait mis au courant de la situation si tardivement. On a demandé l'avis de M. Mantzel durant le processus disciplinaire.

Durant le réinterrogatoire, le témoin a ajouté qu'il avait agi dès qu'on l'avait mis au courant de la situation.

M^e Oberst a produit en preuve le Code de conduite pour le personnel de la Commission et du Ministère (pièce E-7) qui était en vigueur en 1995, afin de démontrer que l'article 98 de la *Loi sur l'immigration* (maintenant l'article 97 dans la pièce E-2) s'appliquait à la fonctionnaire en 1995; M. Molloy, a-t-elle ajouté, était malheureusement à l'extérieur du pays et ne pouvait témoigner. M^e Conn s'est opposé. J'ai signalé que la pièce E-7 était un document public et je l'ai acceptée.

2. M^{me} Heidi Hanf est entrée au service du Ministère en 1971. Elle est devenue une agente d'expulsion en 1990 et elle s'occupe aujourd'hui des déportés. L'incident qui a donné lieu à sa suspension s'est produit le vendredi 12 mai 1995 lorsqu'elle a reçu de la Côte d'Ivoire par télécopieur un message qu'elle a qualifié d'illisible indiquant qu'un déporté, M. Bryant, aurait besoin d'un certificat de vaccination contre la fièvre jaune pour pénétrer au Libéria. Elle doutait de la nécessité de ce certificat, mais, prise de panique parce que M. Bryant devait être déporté le 12 mai, elle a falsifié le certificat de vaccination requis au nom de M. Bryant. Le déporté a quitté le Canada le 12 mai en compagnie de deux agents d'escorte, M. Tony Trombacco et M. Lorne Deason. Selon le rapport d'enquête (pièce E-6), les deux hommes étaient au courant du certificat falsifié. Lors du retour de M. Trombacco quelques jours plus tard, la fonctionnaire lui a demandé s'il avait eu besoin du certificat falsifié, ce à quoi il a répondu par la négative.

M^{me} Hanf a ensuite entendu parler du faux certificat vers la mi-septembre 1995, après que M. Deason en eut parlé à quelqu'un. Elle a été suspendue avec traitement pour deux mois, a été accusée en vertu de la *Loi sur l'immigration* et non du *Code criminel* en octobre 1995, et s'est vu imposer une sanction disciplinaire par M. Molloy le

30 novembre 1995 (pièce E-4). Elle a plaidé coupable en mars 1996 et a reçu une absolution inconditionnelle, ce qui lui évitait d'avoir un casier judiciaire. M^{me} Hanf a ajouté qu'à la suite de tout cet incident elle avait été absente du travail pendant longtemps et que, parfois, elle avait souhaité mourir. Le fait que ni M. Trombacco ni M. Deason n'avaient subi de sanction disciplinaire à la suite de l'incident la troublait. Elle trouvait éprouvantes ses relations de travail avec eux puisque, après la comparution en cours, on l'a envoyée effectuer des déportations sous escorte avec eux. M^{me} Hanf a ajouté qu'elle acceptait de s'être fait imposer une sanction, mais elle estimait que M. Trombacco et M. Deason auraient pu eux aussi ruiner la réputation du Canada.

En contre-interrogatoire, M^{me} Hanf a admis qu'elle avait jugé nécessaire de falsifier le certificat de santé au cas où les deux agents d'escorte en auraient besoin au Libéria.

Argumentation de l'employeur

M^e Oberst me rappelle que la fonctionnaire a admis avoir falsifié le certificat de santé qui a donné lieu à des reportages négatifs dans les médias et embarrassé le Ministère, situation qui a entraîné l'examen de certaines activités de Citoyenneté et Immigration Canada par un ancien sous-ministre, M. Roger Tassé. Cet examen revêtait une très grande importance aux yeux du Ministère, puisque l'incident provoqué par la fonctionnaire aurait pu miner la confiance du public envers lui. M. Mantzel, soutient-elle, a conclu qu'une sanction quelconque était méritée, même si celui-ci avait toujours confiance en M^{me} Hanf. Cette dernière n'avait pas agi dans l'espoir d'en tirer un gain personnel ni par malice, puisqu'elle était bien intentionnée. Mais, comme M^e Oberst l'a conclu, le manque de jugement de la fonctionnaire en l'occurrence méritait une sanction disciplinaire, puisque le Ministère ne saurait donner l'impression qu'il tolère la falsification d'un certificat de santé, pour quelque raison que ce soit. Enfin, l'avocate soutient que les sanctions qu'ont pu subir ou ne pas subir d'autres fonctionnaires mis en cause dans tout cet incident ne sont pas pertinents en l'espèce.

Argumentation de la fonctionnaire

M^e Conn soutient que la question que j'ai à trancher met en cause ce que l'on doit considérer comme raisonnable dans les circonstances. L'image de Citoyenneté et Immigration Canada, dit-il, doit être protégée mais non aux dépens de M^{me} Hanf.

M^{me} Hanf était amère parce que d'autres fonctionnaires qui avaient eu connaissance du document falsifié n'avaient subi aucune mesure disciplinaire, surtout que l'employeur avait été mis au courant de l'incident quatre mois plus tard, lorsque M. Deason l'avait signalé à l'intention du gestionnaire Bruce McAdam, tel qu'il est indiqué dans l'exposé conjoint des faits.

L'avocat conclut que je dois examiner l'ensemble de la question et non seulement la mesure disciplinaire imposée à M^{me} Hanf. Selon M^e Conn, le Ministère a « tiré sur » M^{me} Hanf afin de montrer à tous les autres qui étaient mis en cause qu'il n'avait pas fermé les yeux sur l'incident. M^e Conn me renvoie à l'affaire *Dayton Tire Canada Ltd. and United Rubber Workers, Local 494* (1980), 25 L.A.C. (2d) 74.

Réfutation de l'employeur

En guise de réfutation, M^e Oberst me rappelle que, puisque aucun fait ne m'a été présenté concernant les mesures disciplinaires subies par d'autres fonctionnaires et que ces sanctions ne font pas parties du grief, je ne saurais en tenir compte. L'avocat me réfère en outre à la décision *Allen* (dossier de la Commission 166-2-25656).

Décision

La suspension de cinq jours de la fonctionnaire a été ramenée à une suspension de trois jours (pièce E-5), et la mention de sanction a été retirée de son dossier personnel longtemps avant l'expiration du délai de deux ans qui est prévu (pièce E-1).

La fonctionnaire, cependant, semblait moins dérangée par sa suspension de trois jours que par le fait que deux de ses collègues, qui étaient eux aussi au courant du certificat falsifié avant leur départ pour le Libéria, n'avaient pas reçu de sanction également. M^e Oberst a toutefois raison d'affirmer que le rôle qu'ont joué dans la déportation M. Trombacco et M. Deason ne fait pas partie des faits qui m'ont été présentés, pas plus qu'il ne fait partie du grief que je suis appelé à trancher.

M. Mantzel a clairement affirmé, lorsqu'il a décrit les facteurs atténuants dont l'employeur avait tenu compte en déterminant la sévérité de la sanction qui serait imposée à M^{me} Hanf, que le lien de confiance entre la fonctionnaire et le Ministère n'avait pas été rompu. Il a en fait qualifié M^{me} Hanf d'employée exemplaire, mais son erreur de jugement grave nécessitait une forme de sanction quelconque. Je suis de son avis. Comme dans *Allen* (supra), M^{me} Hanf a admis tout au long de l'incident, y

compris en Cour, qu'elle avait commis une erreur en falsifiant le certificat de santé. En dépit de ses bonnes intentions et de son honnêteté, une sanction disciplinaire était justifiée, si l'on tient compte de la situation globale et de la nécessité de faire en sorte que tous les employés soient à la hauteur de la confiance que le public place en eux et que Citoyenneté et Immigration Canada s'acquitte, aux yeux de la population du Canada, du mandat qui lui incombe. J'espère que cette décision mettra un terme à ce chapitre, chargé d'émotion et de difficulté, qui a marqué la carrière par ailleurs excellente de M^{me} Hanf à Citoyenneté et Immigration Canada.

Puisque l'employeur a déjà ramené la suspension initiale de cinq à trois jours, je ne vois aucune raison de la réduire davantage.

**J. Barry Turner,
commissaire**

OTTAWA, le 16 février 1998.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau