

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

JOHN JONK

fonctionnaire s'estimant lésé

et

LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Affaires étrangères et Commerce international)

employeur

Devant : J. Barry Turner, commissaire

*Pour le fonctionnaire
s'estimant lésé :* James Shields, avocat

Pour l'employeur : Richard Fader, stagiaire en droit

Affaire entendue à Ottawa (Ontario),
le 22 mai 1998.

DÉCISION

John Jonk, qui était en affectation à Los Angeles en 1991 pour le ministère des Affaires étrangères, à titre de spécialiste de programme (Politique relative aux étudiants), niveau de classification FS-01, Politique et programmes économiques, Direction générale de la sélection, Citoyenneté et Immigration Canada, Ottawa (Ontario), conteste la décision du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAÉCI) de limiter une demande d'indemnisation aux termes de la Directive sur le service extérieur 64 (DSE 64).

Le grief de M. Jonk est libellé comme suit ;

[Traduction]

Je conteste la décision du Ministère de limiter à 2 900 \$ CDN ma demande d'indemnisation pour la perte d'effets personnels et mobiliers conformément à la DSE 64.07 de la Directive 64 - Évacuation d'urgence et perte, des Directives sur le service extérieur de 1993.

Les parties ont présenté l'énoncé conjoint des faits qui suit :

[Traduction]

- 1. M. Jonk travaille comme FS-02 à Citoyenneté et Immigration Canada. Il a obtenu une affectation à Los Angeles, Californie, en août 1991. Pendant son séjour à Los Angeles, ses conditions d'emplois, y compris les Directives sur le service extérieur, étaient administrées par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.*
- 2. Après son arrivée à Los Angeles, M. Jonk a souscrit une assurance de chef de ménage de 50 000 \$ US comprenant une assurance en cas de tremblement de terre pour le plein montant de la police. La police comportait une franchise de 10 p. 100, la franchise minimale étant de 5 p. 100.*
- 3. Par suite du tremblement de terre à Los Angeles le 17 janvier 1994, M. Jonk a subi des pertes matérielles et il a été obligé de quitter son logement loué privé pendant cinq (5) jours en raison de l'absence de services publics. La compagnie d'assurance, State Farm Insurance Co., a approuvé sa réclamation et il a reçu la somme de 10 435 \$ US, ce qui correspond au montant de la perte totale de 15 435 \$ US moins la franchise de 5 000 \$ US.*

4. *Après avoir reçu le montant de State Farm Insurance, M. Jonk a soumis au MAÉCI en avril 1994 une demande d'indemnisation de 5 000 \$ US pour les pertes matérielles subies conformément à la DSE 64.07 de la Directive 64-Évacuation d'urgence et perte, des Directives sur le service extérieur.*
5. *Le MAÉCI a initialement rejeté la demande d'indemnisation de M. Jonk aux motifs qu'il n'y avait pas eu d'évacuation d'urgence et qu'aucune autre mesure prévue en vertu de la DSE 64 n'avait été mise en place de telle sorte que, de l'avis du MAÉCI, la DSE 64.07 ne s'appliquait pas.*
6. *Même si le ministère était d'avis qu'il n'était nullement tenu d'indemniser M. Jonk aux termes de la DSE 64.07, il a offert de lui rembourser la somme de 2 900 \$ CDN selon une formule qui tiendrait compte de la protection obtenue à Los Angeles (soit, la franchise minimale (5 p. 100)) et de la franchise qui serait applicable à Ottawa.*
7. *À l'issue de discussions avec [l'Association professionnelle des agents du service extérieur], le MAÉCI a remis à M. Jonk un chèque de 2 900 \$ CA.*
8. *M. Jonk a déposé un grief dans lequel il demande le remboursement du montant total de la franchise, soit 5 000 \$ US.*

Les parties s'entendent sur les faits ci-dessus sans limiter leur droit de présenter des preuves ou des faits additionnels.

Signé le 22 mai 1998.

M. Jonk demande le redressement suivant :

[Traduction]

Que le Ministère approuve ma demande d'indemnisation de 5 000 \$ US.

Aucun témoin n'a été cité à comparaître. Sur consentement mutuel, les parties ont déposé les pièces suivantes : une lettre datée du 3 juillet 1996 signée par M^{me} Diane Buenger de l'Association professionnelle des agents du service extérieur à M. Normand Villeneuve, directeur, Direction des DSE et des voyages, MAÉCI (pièce G-1); la réponse de M. Villeneuve à M^{me} Buenger datée du 20 août 1996 (pièce G-2); un extrait de la DSE 64 (Évacuation d'urgence et perte). Les parties m'ont

également renvoyé à la réponse de M. J. McCann, Conseil national mixte, agent de liaison du Ministère, MAÉCI, au deuxième palier de la procédure de règlement des griefs, datée du 29 janvier 1997 (au dossier).

Argumentation du fonctionnaire s'estimant lésé

M^e Shields fait valoir que les deux questions en litige sont les suivantes : l'applicabilité de la DSE 64 à la situation de M. Jonk à Los Angeles et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'employeur aux termes des Directives sur le service extérieur.

M^e Shields soutient que les parties ne contestent pas le fait qu'il y a eu un tremblement de terre à Los Angeles le 17 janvier 1994 et que son client, M. Jonk, a subi des pertes. Il ajoute que l'employeur a exercé ses pouvoirs discrétionnaires aux termes des Directives sur le service extérieur en versant à M. Jonk la somme de 2 900 \$ CDN pour des pertes matérielles. Il ne comprend pas cependant pourquoi l'employeur a fait une distinction entre la police assortie d'une franchise de 5 p. 100 qu'avait souscrite un certain M. Poole, un autre employé touché par le tremblement de terre à Los Angeles qui a été indemnisé en conséquence, et la police assortie d'une franchise de 10 p. 100 de M. Jonk qui, lui, n'a été indemnisé qu'en fonction d'une franchise de 5 p. 100, comme l'indique M. Villeneuve dans la réponse de l'employeur (pièce G-2) qui précise notamment ce qui suit :

[Traduction]

[...] Le fait que l'employé a décidé personnellement d'assumer un risque plus élevé (10 p. 100) au lieu d'opter pour la franchise la moins élevée n'est pas une raison, selon moi, de faire financer le risque par la Couronne.

M^e Shields convient que l'indemnisation peut être refusée si des « mesures raisonnables » (DSE 64.07) pour se protéger contre une perte ne sont pas prises. Il soutient cependant que M. Jonk a pris des mesures raisonnables pour se protéger en souscrivant une assurance contre les tremblements de terre même si celle-ci était assortie d'une franchise de 10 p. 100. L'article 64.07 de la DSE 64.07 ainsi libellé :

64.07 Lorsqu'un fonctionnaire a subi des pertes matérielles du fait des circonstances décrites à l'article 64.01, l'administrateur général peut autoriser une indemnité jusqu'à concurrence du montant fixé dans la DSE 15.19 pour la perte

d'effets mobiliers en transit à l'extérieur du Canada et des États-Unis et, dans le cas d'une perte d'argent sous forme de dépôts en banque seulement, un montant maximal équivalant à six mois de traitement; cependant, si l'administrateur général estime que le fonctionnaire n'a pas pris de mesures raisonnables pour se protéger contre cette perte, l'aide du comité interministériel compétent de coordination du service extérieur doit être demandée afin de déterminer le montant de l'indemnité qui doit être versé, le cas échéant. [c'est moi qui souligne]

M^e Shields fait valoir que l'employeur n'a aucune directive ou politique concernant le montant minimal de la franchise d'une assurance contre les tremblements de terre.

M^e Shields m'a renvoyé à un extrait de l'introduction des Directives sur le service extérieur qui est formulé en ces termes :

[...]

Les Directives sur le service extérieur reposent sur les principes suivants :

a) Le principe de l'équivalence reconnaît que, dans la mesure du possible et du pratique, les fonctionnaires en service à l'étranger ne devraient être ni plus ni moins favorisés que s'ils travaillaient au Canada.

[...]

Afin de réaliser les objectifs des directives, on continuera de prendre en considération les situations éventuelles qui n'y sont pas expressément traitées, mais qui cadrent avec l'esprit des principes fondamentaux décrits ci-dessus ou expliqués dans l'introduction de l'une ou l'autre directive.

[...]

M^e Shields soutient que bien que les Directives sur le service extérieur ne donnent aucune instruction au personnel affecté à Los Angeles, la lettre de M. Villeneuve voudrait dire que M. Jonk était obligé de prendre la franchise minimale en vue de limiter les éventualités qu'aurait à assumer la Couronne. D'après lui, c'est tout à fait ridicule.

M^e Shields fait en outre valoir que dans la DSE 64.01 il n'est pas question d'évacuer une mission au complet, mais seulement d'évacuer un fonctionnaire.

64.01 *L'administrateur général ou, lorsque le temps presse ou que les communications sont insuffisantes, l'agent supérieur de la mission peut autoriser l'évacuation d'urgence de la mission, d'un fonctionnaire et(ou) d'une personne à charge, vers un endroit convenable et commode par rapport à la mission et, si les conditions ultérieures le permettent, leur retour à la mission :*

a) *lorsque des hostilités, une catastrophe naturelle ou d'autres dangers imminents rendent une telle évacuation nécessaire pour assurer la sécurité de la personne ou des personnes intéressées;*

b) *lorsqu'aucune tâche prioritaire ou exceptionnelle, en particulier la protection et l'évacuation d'urgence d'autres ressortissants canadiens, ne justifierait qu'un fonctionnaire reste en service à la mission; et*

c) *lorsqu'une telle évacuation est plus raisonnable et plus opportune qu'une mutation directe à une autre mission à l'étranger ou au Canada, conformément aux dispositions de la Directive 15.*

M^e Shields soutient également que les « circonstances » dont il est question à la DSE 64.07 ne se rapportent pas à l'évacuation mais à la catastrophe naturelle qui s'est produite, soit le tremblement de terre. Il conclut, par conséquent, que la DSE 64 s'applique à la situation de M. Jonk et qu'il n'est donc pas nécessaire que l'employeur ait ordonné officiellement une évacuation pour que la DSE 64 s'applique en l'espèce. Il soutient que si cela avait été l'intention de la DSE 64.07, le libellé aurait été différent pour que la circonstance soit l'évacuation et non pas la catastrophe. Il me demande donc d'interpréter les Directives sur le service extérieur littéralement et de donner une « interprétation juste » aux DSE 64.01 et 64.07 étant donné que M. Jonk a subi des pertes à Los Angeles résultant du tremblement de terre.

M^e Shields soutient en outre que si je conclus que les DSE 64.01 et 64.07 ne s'appliquent pas, l'employeur est quand même obligé d'indemniser M. Jonk aux termes de l'introduction de la DSE 64, qui est ainsi libellée :

La présente directive a pour objet de pourvoir à l'évacuation d'urgence de la mission d'un fonctionnaire et(ou) d'une personne à charge dans le cas d'hostilités, de catastrophe naturelle ou d'autres dangers imminents, d'assurer la protection des biens matériels d'un fonctionnaire durant une telle absence et le dédommagement pour les pertes résultant de l'événement qui a nécessité l'évacuation.

M^e Shields soutient que l'employeur doit également exercer ses pouvoirs discriminatoires en tentant compte du principe de l'équivalence évoqué plus haut au paragraphe a) de l'introduction des Directives sur le service extérieur.

L'avocat conclut en disant que M. Jonk a également été victime de discrimination étant donné que M. Poole a obtenu le remboursement intégral de la franchise de 5 p. 100. M. Jonk a également droit au remboursement de la franchise de 10 p. 100 vu l'absence de directive ou de politique précisant que la franchise doit être de 5 p. 100.

M^e Shields me demande donc de conclure que la DSE 64 s'applique à la situation de M. Jonk. Si tel n'est pas le cas, soutient-il, l'employeur a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière discriminatoire sans motif valable.

Argumentation de l'employeur

M. Fader soutient que le libellé du grief se rapporte à tort à une décision que l'employeur n'a pas prise vu que ce dernier a jugé que la DSE 64 ne s'appliquait pas en partant. Il fait valoir que l'introduction de la DSE 64 parle de l'évacuation d'une mission avec « m » minuscule, ce qui « veut dire une ville, une collectivité ou un autre endroit où se trouve une « Mission » ». Une Mission, avec un « M » majuscule, « s'entend du bureau d'un ministère situé à l'extérieur du Canada » et que cette expression est utilisée de façon interchangeable avec le terme mission dans les directives. M. Fader conclut qu'en l'espèce la mission avec un « m » minuscule est la ville de Los Angeles, et il soutient qu'il n'y a pas eu d'évacuation à Los Angeles et que, par conséquent, il n'y avait pas lieu d'appliquer, à l'endroit de M. Jonk, les dispositions de la DSE 64 en cas d'évacuation et de pertes. Il soutient également que les « circonstances » dont il est question à la DSE 64.07 se rapportent à une évacuation et que le terme « mission » dans la DSE 64.01 doit être interprété dans le contexte général de la DSE 64 en lui attribuant son sens littéral et ordinaire.

M. Fader me renvoie à l'affaire *Lavoie* (166-2-18177) pour m'aider à interpréter l'intention de la DSE 64 dans la présente affaire.

M. Fader conclut en disant qu'il n'y a jamais eu d'évacuation de la mission avec un « m » minuscule à Los Angeles, que M. Jonk est demeuré à Los Angeles et qu'il n'a jamais été autorisé à déménager.

M. Fader soutient que l'employeur a invoqué ses pouvoirs discrétionnaires aux termes de la DSE 15.42a) et a appliqué le principe d'équivalence a) mentionné dans l'introduction des Directives sur le service extérieur citée plus haut. La DSE 15.42a) est libellée comme suit :

Pouvoirs discrétionnaires de la direction

15.42

a) Sous réserve des restrictions financières explicitement prescrites dans la présente directive, l'administrateur général qui juge que l'aide prévue dans quelque article que ce soit est nettement insuffisante pour un fonctionnaire (en raison de circonstances spéciales non prévues par les dispositions de la présente directive) peut autoriser le supplément d'aide qu'il faut, à son avis, pour permettre l'exécution du programme de son ministère ou rectifier ce qui pourrait constituer une injustice flagrante à l'égard du fonctionnaire. Ce supplément ne doit pas être accordé s'il est explicitement interdit par l'un ou l'autre article de la présente directive.[c'est moi qui souligne]

M. Fader fait valoir que le fonctionnaire a pris un risque à Los Angeles en ne souscrivant pas une police d'assurance assortie d'une franchise minimale de 5 p. 100 comme l'a fait M. Poole, de telle sorte qu'il ne peut s'attendre à ce que la Couronne assume la différence de 5 p. 100. Il soutient que s'il y avait eu un incendie ou un vol à Los Angeles ou quelque chose comme la tempête de verglas qui a frappé l'Est de l'Ontario en janvier 1998, l'employeur ne serait pas davantage responsable.

M. Fader maintient également que je n'ai pas le droit de modifier le libellé du grief qui mentionne une décision prise en vertu de la DSE 64, étant donné qu'aucune décision n'a été prise en vertu de cette disposition. Il ajoute que le libellé du grief ne peut pas être changé maintenant ou être interprété différemment. Il précise que, même si je conclus que la DSE 64 s'applique, je me dois de tenir compte des pouvoirs discrétionnaires prévus à la DSE 15.42. Il affirme que M. Jonk n'a tout simplement pas pris les précautions adéquates et que les Directives sur le service extérieur ne sont pas censées remplacer une police d'assurance souscrite privément.

M. Fader conclut en disant que l'employeur, en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires, a décidé que M. Jonk avait droit à un remboursement de 5 p. 100, et il me demande de rejeter le grief.

Réfutation du fonctionnaire s'estimant lésé

En guise de réfutation, M^e Shields fait valoir, d'une part, que rien n'indique, comme le soutient M. Fader, que M. Jonk veuille changer le libellé ou l'intention de son grief. Quand il a déposé son grief le 28 novembre 1996, M. Jonk ne savait pas du tout de quelle façon l'employeur interpréterait ses droits aux termes des Directives sur le service extérieur. D'autre part, M. Jonk ne peut pas avoir pris de risque dans l'éventualité où il aurait à présenter une réclamation à laquelle se serait appliquée une franchise de 10 p. 100 étant donné que l'employeur ne lui a jamais dit quelle devait être le niveau de la franchise. Il conclut que M. Jonk a au moins souscrit une assurance contre les tremblements de terre assortie d'une franchise raisonnable.

Décision

M. Jonk a accepté une affectation à Los Angeles et il a souscrit une assurance contre les tremblements de terre assortie d'une franchise de 10 p. 100. Il y a eu un tremblement de terre, son domicile a été endommagé, il l'a évacué et il demande le remboursement de la franchise de 10 p. 100. Il est clair qu'il a dû évacuer à cause du tremblement de terre du 17 janvier 1994, une catastrophe naturelle.

La DSE 64 ne s'applique pas à la situation de M. Jonk parce qu'il n'y a pas eu d'évacuation d'urgence.

Toutefois, l'introduction des Directives sur le service extérieur précise que : « Afin de réaliser les objectifs des directives, on continuera de prendre en considération les situations éventuelles qui n'y sont pas expressément traitées ». Je crois que l'affaire dont je suis saisi est l'une de ces situations.

Le collègue du fonctionnaire, M. Poole, a également subi des pertes matérielles résultant du tremblement de terre, et l'employeur lui a remboursé le montant total de la franchise de 5 p. 100 prévue par sa police d'assurance contre les tremblements de terre. La police de M. Jonk était assortie d'une franchise de 10 p. 100, mais l'employeur ne lui a remboursé que 5 p. 100. M. Jonk demande maintenant à

l'employeur de lui rembourser la différence de 5 p. 100 calculée selon le principe de l'équivalence énoncé au paragraphe a) de l'introduction des Directives sur le service extérieur.

La lettre de M. Villeneuve à M^{me} Buenger (pièce G-2) parle d'une décision personnelle prise par M. Jonk d'assumer un plus grand risque en ne choisissant pas une franchise moins élevée. Selon M. Villeneuve, cela n'était pas justifié. D'après moi, la décision de M. Jonk était raisonnable et justifiée vu l'absence de directive, de politique, de note de service ou d'instruction précisant qu'il devait ou devrait souscrire une assurance contre les tremblements de terre assortie d'une franchise de 5 p. 100. Les Directives sur le service extérieur ne font que mentionner qu'il faut prendre des mesures raisonnables pour se protéger contre une perte. C'est ce que M. Jonk a fait bien que le niveau de la franchise de sa police d'assurance ait été différent de celui de M. Poole.

M. Fader a soutenu que l'employeur avait exercé ses pouvoirs discrétionnaires aux termes de la DSE 15.42a) et qu'il avait décidé de plafonner le remboursement à 5 p. 100. Pourquoi pas à 4,9 p. 100 ou à 5,1 p. 100? Je crois que l'employeur a exercé ses pouvoirs discrétionnaires d'une façon arbitraire, que M. Jonk a été victime de discrimination et que sa demande d'indemnisation était justifiée et raisonnable.

Par conséquent, j'ordonne à l'employeur d'indemniser intégralement M. Jonk en lui remboursant le montant total de la franchise de 10 p. 100.

Le présent grief est donc accueilli.

**J. Barry Turner,
commissaire**

OTTAWA, le 19 juin 1998.

Traduction certifiée conforme

Serge Lareau