

TRADUCTION

AFFAIRE INTÉRESSANT UN ARBITRAGE

ENTRE :

DAVID C. DINGWALL, C.P., C.R.

(M. Dingwall)

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

(Le Canada)

DEVANT :

L'honorable George W. Adams, c.r.
Arbitre

COMPARUTIONS :

Pour M. Dingwall :

M^e Janice B. Payne, avocate

Pour le Canada :

M^e Donald J. Rennie, avocat

Audience tenue à Toronto, le jeudi 12 janvier 2006

DÉCISION ARBITRALE

Les questions en litige dont je suis saisi sont les suivantes :

- (i) La démission de M. Dingwall était-elle volontaire ou involontaire, eu égard à toutes les circonstances?
- (ii) Si la démission était involontaire, de quelle indemnité, de quels dommages-intérêts ou de quelles conditions de départ devrait bénéficier M. Dingwall de la part du Canada, eu égard à toutes les circonstances?

M. Dingwall a été nommé président de la Monnaie royale canadienne en février 2003 par un décret daté du 26 février 2003, avec effet le 1^{er} avril 2003, pour un mandat de cinq ans. Depuis 1997, il exerçait ses activités comme expert-conseil en matière de relations avec les gouvernements et de stratégie. Auparavant, il avait été député à la Chambre des communes, et ce, à partir de 1980. Pendant qu'il était député, il fut ministre de la Santé, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, ministre responsable de la Monnaie royale canadienne, ministre responsable de la Société canadienne des postes et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Il a obtenu un baccalauréat en sciences commerciales et un baccalauréat en droit à l'Université Dalhousie, à Halifax, en Nouvelle-Écosse. Son c.v. nous révèle qu'on lui a décerné de nombreux prix en reconnaissance des services qu'il a rendus à la collectivité.

M. Dingwall a occupé ses responsabilités ministérielles durant le mandat du premier ministre Chrétien et c'est ce dernier qui avait fait en sorte que M. Dingwall soit nommé président et premier dirigeant de la Monnaie. Lors de son témoignage, M. Dingwall a affirmé que, selon lui, l'association étroite qu'il avait eue avec M. Chrétien était devenue embarrassante au regard de ses relations de travail avec le premier ministre Martin et son personnel politique. En fait, au moment où il a quitté la Monnaie, il était l'unique ministre de l'ère Chrétien titulaire d'une charge publique. Il a affirmé que son refus de déclarer publiquement que le livre de M^{me} Sheila

Copps contenait de nombreuses inexactitudes n'avait pas amélioré ses relations avec le personnel du premier ministre Martin. Il a ajouté qu'il avait refusé parce qu'il n'avait pas lu le livre et qu'il avait estimé qu'il serait imprudent de sa part de retourner dans l'arène politique. Selon lui, on n'avait pas apprécié sa réponse.

M. Dingwall a également mentionné un certain nombre d'événements qui ont conduit à son départ, lesquels lui ont révélé un manque d'appuis de la part du CPM concernant son travail à la Monnaie et une méfiance générale, si ce n'est une véritable hostilité, à son égard. Ses comparutions devant divers comités de la Chambre des communes et le traitement défavorable dont il fut l'objet de la part des membres du Parti libéral siégeant à ses comités ont nourri ces inquiétudes.

Avant d'examiner les circonstances particulières qui, selon M. Dingwall et son avocate, constituent un congédiement injuste ou une démission involontaire, il est utile d'examiner le travail exécuté par M. Dingwall. Avant sa nomination, la Monnaie perdait de l'argent et il y avait de sérieux problèmes de relations de travail. En outre, l'ARC y effectuait cinq vérifications. Pour M. Dingwall, cela démontrait clairement qu'un renouvellement s'imposait au sein de la haute direction. Il a procédé à une restructuration de l'organisation, il a encouragé et appuyé la résolution des problèmes de relations de travail ainsi que ceux avec l'ARC et la Monnaie a réalisé un bénéfice avant impôt de 15,9 millions de dollars en 2004. Cet important revirement de situation comprenait un certain nombre de nouvelles pièces commémoratives qui ont rapporté beaucoup, ce qui reflétait la capacité de M. Dingwall à saisir des idées productives et à motiver les autres. Son leadership a fourni à la Monnaie l'occasion d'opérer un changement positif dans sa culture, changement qui a été bien accueilli par son conseil d'administration, ses dirigeants ainsi que son personnel, tant à son établissement d'Ottawa qu'à celui de Winnipeg. Pendant le mandat de M. Dingwall, les affaires ont progressé de plus de 105 millions de dollars et la Monnaie a vu son personnel augmenter de près de 200 personnes à Winnipeg ainsi qu'à Ottawa.

M. Dingwall a ainsi pu bénéficier, durant son emploi, de primes de rendement importantes. Le conseil d'administration de la Monnaie avait approuvé une augmentation de son salaire jusqu'à 253 200 \$ avec effet le 1^{er} janvier 2004 et une prime de rendement de 37 980 \$, mais rien ne lui avait encore été versé au moment où il a quitté, c.-à-d. qu'on était dans l'attente de l'approbation du BCP. Il se serait attendu à continuer à bénéficier d'augmentations et de primes de rendements comparables durant le reste de son mandat de cinq ans, qui se terminait en

avril 2008, s'il l'avait complété. Le salaire de M. Dingwall, à la date de son départ (le 28 septembre 2005), devrait être considéré comme étant de 253 200 \$, même si son avocate soutient qu'il s'attendait à un 3 p. 100 semblable en temps voulu, rétroactif au 1^{er} janvier 2005 (portant son salaire à 260 800 \$), et qu'on lui devait également un salaire rétroactif au 1^{er} janvier 2004.

En plus, M. Dingwall jouissait des avantages suivants :

- a) un droit à une prime annuelle pouvant aller jusqu'à 15 p. 100 du salaire;
- b) un régime complet d'avantages sociaux, y compris une assurance maladie, de même que d'autres avantages;
- c) la participation dans le cadre du Règlement n° 1 sur le régime compensatoire, conformément au Règlement sur le RC;
- d) un droit de retraite supplémentaire, payable par la Monnaie;
- e) une allocation d'automobile équivalant à 12 000 \$ par année, plus le remboursement de ses coûts d'utilisation (environ 4 000 \$ par année);
- f) le remboursement de ses cotisations annuelles au Rideau Club et au Rivermead Golf Club; et
- g) le remboursement de sa cotisation annuelle à la Nova Scotia Barristers' Society.

Je vais maintenant traiter des faits particuliers à l'origine du présent litige.

Le 23 septembre 2005, alors que M. Dingwall était en voyage d'affaires à Bali, en Indonésie, il a été joint par M. Alex Himelfarb, le greffier du Conseil privé. Celui-ci lui a fait part des préoccupations du gouvernement à l'égard de la récente couverture médiatique de ses précédentes activités de lobbyiste. Les articles parus dans les médias étaient erronés et M. Dingwall a assuré le greffier qu'il n'y avait absolument rien d'irrégulier dans ses activités antérieures en tant que consultant. M. Dingwall a tout de même demandé que les allégations soient examinées par le commissaire à l'éthique et il s'est engagé à collaborer pleinement au processus. Le greffier, selon le témoignage de M. Dingwall, a convenu que ces activités ne pouvaient pas à juste titre faire l'objet d'une plainte et le gouvernement n'a pas renvoyé l'affaire au conseiller en éthique. Toutefois, cet appel a ébranlé M. Dingwall qui a estimé être

[TRADUCTION] « victime d'une machination ». Alors que M. Dingwall était, à cette époque, un lobbyiste enregistré et que ses activités étaient régulières dans leur ensemble, il y avait un autre lobbyiste indépendant qui n'était pas enregistré et dont le nom n'avait pas été divulgué aux médias.

Peu de temps après, des députés de l'opposition ont soulevé de graves allégations sur le parquet de la Chambre au sujet des dépenses de M. Dingwall à titre de président et premier dirigeant de la Monnaie. Ces allégations ont été faites dans le contexte d'un gouvernement minoritaire et de la conjecture toujours présente sur le déclenchement forcé d'une élection générale. Les médias ont véhiculé ses histoires non corroborées alléguant des dépenses inappropriées de la part de M. Dingwall. Les allégations étaient formulées au détriment de celui-ci, de la Monnaie et de ses employés. En effet, l'ensemble des dépenses du bureau de M. Dingwall (environ 730 000 \$) impliquant plusieurs autres employés lui ont été attribuées. En fait, une proportion nettement supérieure à 70 p. 100 de ces dépenses approuvées étaient liées aux autres employés et deux révisions effectuées par la suite par des organismes indépendants (postérieurement au départ de M. Dingwall) ont confirmé la régularité des dépenses et des mécanismes de gouvernance mis en place pour approuver et surveiller de telles dépenses. Néanmoins, à l'époque, le greffier a dit à M. Dingwall que le gouvernement était contrarié. De fait, le mardi 27 septembre 2005, il a reçu un appel du ministre responsable de la Monnaie le réprimandant du fait qu'il devait s'occuper d'une question de dépenses à un moment aussi délicat. Selon le témoignage de M. Dingwall, le ministre McCallum semblait fermé à l'assurance que les dépenses étaient tout à fait correctes et qu'elles avaient été approuvées par le directeur financier et le conseil de la Monnaie, de même que par ses vérificateurs. Le ministre a plutôt semblé paniqué. Le greffier a ensuite téléphoné encore une fois à M. Dingwall insistant sur le fait que ces allégations constituaient un problème pour le gouvernement, malgré l'assurance donnée par M. Dingwall.

M. Dingwall est un politicien très expérimenté. Au vu de ces conversations et compte tenu de son association avec l'ancien premier ministre Chrétien, il était maintenant conscient qu'il ne recevrait aucun appui de la part du gouvernement, sans égard au fait qu'il n'avait commis aucun acte répréhensible. De fait, aucune assurance qu'il serait appuyé n'est venue de la part du greffier, du ministre ou du premier ministre. On ne lui a proposé aucun moyen de rectification ni aucune autre réponse. On lui a simplement dit que les allégations posaient

[TRADUCTION] « un problème ». Il était évident qu'il serait sacrifié (il a dit qu'un [TRADUCTION] « coup se préparait ») et qu'il passerait ensuite des années devant les tribunaux à essayer de laver son nom et à solliciter une juste indemnité pour avoir été victime d'un congédiement injuste, comme plusieurs anciens collègues qui se trouvaient dans une situation difficile. Compte tenu de ces conversations téléphoniques et du tumulte grandissant dans la population permettant de créer une dynamique (que le témoin a décrit comme un [TRADUCTION] « appétit de requin »), M. Dingwall a réalisé qu'il n'avait d'autre choix que d'en arriver au meilleur arrangement qu'il pouvait obtenir pour son départ. Il a discuté de son départ avec le greffier à deux reprises. Celui-ci, qui est très expérimenté également, n'a pas contesté l'évaluation de la situation faite par M. Dingwall ni proposé de stratégie de rechange pour lui permettre de conserver son poste. Lors d'une deuxième conversation téléphonique, le matin du 28 septembre 2005, ils ont tous les deux élaboré un ensemble de conditions de départ mutuellement acceptables.

M. Dingwall a ensuite téléphoné au premier ministre Martin pour l'aviser qu'il [TRADUCTION] « se sentait contraint de démissionner » et lui en expliquer les raisons. Le premier ministre Martin n'a pas contesté l'évaluation de M. Dingwall et ne l'a pas encouragé à demeurer en poste. M. Dingwall a avisé le premier ministre qu'il avait parlé au greffier au sujet d'une indemnité de départ. Aucun détail monétaire ne fut discuté lors de la conversation, mais le premier ministre Martin a assuré M. Dingwall qu'il parlerait au greffier et lui a demandé de faire de même. Peu après cet appel téléphonique, qui a eu lieu vers 13 h le 28 septembre 2005, M. Dingwall a reçu du greffier un projet de décret énonçant par écrit les conditions qu'ils avaient antérieurement élaborées. Immédiatement après qu'il a reçu ce document, M. Dingwall, le gouvernement et la Monnaie ont travaillé fébrilement sur un communiqué qui devait être émis avant le début de la période des questions de la Chambre des communes, ce jour-là à 15 h. M. Dingwall, à la suite de tout ce qu'on lui avait dit et s'y fiant, a aussi rédigé une [TRADUCTION] « lettre de démission » pour le conseil d'administration de la Monnaie, dans laquelle ses explications étaient [TRADUCTION] « irréprochables » afin de sauvegarder sa réputation et d'empêcher que la Monnaie soit davantage éclaboussée. Le greffier et M. Dingwall avaient discuté de la façon dont son départ pourrait éviter de devenir une autre destitution publique avec l'effet défavorable qui en résulterait pour les institutions fédérales. M. Dingwall comprenait, du fait du manque d'appui du gouvernement dans les neuf mois précédents, ainsi que des réactions particulières de celui-ci à l'égard des allégations concernant ses dépenses, que son emploi

prendrait fin dans les jours à venir. Il ne pouvait se permettre d'attendre. Ses discussions avec le greffier et le premier ministre lui ont confirmé cette évaluation globale de la situation. Lors de son témoignage, il a affirmé qu'il avait présenté sa démission sur la foi du projet de décret découlant de ses discussions avec le greffier et sur la croyance qu'il avait que les conditions qu'il contenait avaient reçu toutes les approbations nécessaires et qu'elles seraient respectées par le Canada. C'était l'intention de M. Dingwall, par le libellé de sa lettre de départ et du communiqué public connexe, de même que par le moment de son départ, de causer le moins d'embarras possible au gouvernement, comme cela arrive assez souvent lors du départ de dirigeants, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Au lieu de cela, selon le témoignage de M. Dingwall, le choix des termes dans les documents et le fait qu'il soit parti ont finalement été utilisés contre lui.

On a fait valoir que les termes employés dans le projet de décret reflétaient également le droit légitime de M. Dingwall à une indemnité de départ en application du décret de février 2003, de la common law en matière de renvoi sans motif, ainsi que de la politique et de la pratique de la Monnaie concernant la cessation d'emploi de cadres supérieurs. Toutefois, de la façon dont les choses se sont passées, le Canada a par la suite omis d'honorer l'entente, ce qui a donné lieu au litige faisant l'objet du présent arbitrage. Lors de son témoignage, M. Dingwall a affirmé qu'il avait souffert, sur le plan tant personnel que professionnel, du fait de la décision du gouvernement de ne pas reconnaître publiquement son rôle dans son départ et le caractère involontaire de celui-ci. Il n'a occupé aucun autre emploi après avoir quitté la Monnaie et il n'a aucune autre perspective d'emploi. Il n'a reçu aucun revenu d'emploi depuis son départ, le 28 septembre 2005, ni aucune somme au titre de sa pension de député ou de sa pension de la Monnaie. Le Canada ne lui a fourni aucune aide dans sa recherche d'un nouveau travail en tant que professionnel, comme c'est habituellement le cas lors de la cessation d'emploi d'un cadre supérieur.

J'ai examiné l'ensemble de la preuve ainsi que les admissions réfléchies des avocats. Je conclus que le départ de M. Dingwall était clairement involontaire. Il n'avait pas prévu quitter la Monnaie à l'automne 2005, sans égard à la question de savoir s'il aurait pu quitter volontairement à un moment donné, avant la fin de son mandat. Si un autre poste intéressant s'était présenté à lui avant 2008, il y a des raisons de croire que M. Dingwall l'aurait accepté. Mais cela ne constitue pas une preuve justifiant une conclusion selon laquelle son départ

le 28 septembre 2005, sans autre emploi et sans qu'un forfait de cessation d'emploi équitable ne lui soit payé, était volontaire. Les circonstances entourant son départ étaient hautement coercitives, et ce, à la connaissance du premier ministre, du ministre responsable et du greffier. On n'a pas pris les mesures disponibles pour réduire cette pression. Les critiques élevées contre lui étaient sans fondement, mais personne au gouvernement n'était disposé à l'entendre ou à mener une enquête équitable. Plusieurs anciens ministres de l'ère Chrétien ont perdu leur emploi et se sont retrouvés au coeur de litiges très publicisés (et dispendieux). Personne n'a contesté son évaluation selon laquelle il était le suivant. Personne n'a proposé qu'il soit défendu ou que les allégations fassent l'objet d'un processus de résolution rationnel avant qu'il soit tenu de faire quoi que ce soit. Au lieu de cela, on lui a offert des conditions qui lui convenaient, dans les circonstances, s'il était prêt à partir de façon coopérative et rapide. On l'a encouragé à annoncer son départ avant la période de questions le jour même où il avait décidé de partir - un moment qui précédait l'approbation officielle des conditions qui avaient été négociées avec lui et sur lesquelles il s'était fié en présentant sa démission. C'est cet empressement qui semble avoir fait en sorte que « le marché » soit réduit à néant. À mon avis, les circonstances équivalent à un congédiement, réel ou présumé, sans motif.

Le critère pour déterminer si une démission est volontaire en est un qui est objectif. La démission doit objectivement refléter une intention de démissionner ou une conduite qui établit cette intention. Il doit y avoir une preuve selon laquelle l'employé a clairement, sans équivoque et volontairement démissionné. Voir l'ouvrage de Stacey Ball, *Canadian Employment Law* (Aurora : Canada Law Book, 2005) à la page 8-3. De même, on doit aussi établir que l'employé faisait l'objet d'une telle contrainte ou coercition que la démission n'était vraiment pas volontaire. Voir l'arrêt *Re Head and Commissioner of the Ontario Provincial Police* (1981), 127 D.L.R. (3d) 366. Compte tenu de la preuve et eu égard à cette approche à adopter, M. Dingwall a démontré que sa démission était involontaire. Aucune des personnes avec qui il a traité n'aurait pu raisonnablement ou objectivement croire qu'il agissait de son propre gré. Voir l'arrêt *Palumbo et al. v. Research Capital Corporation* (2004), 72 O.R. (3d) 241. Il leur a fait part du fait qu'il se sentait contraint de démissionner. Personne n'a contesté cette motivation ou la nécessité de quitter. De fait, en ne prenant pas les mesures disponibles pour répondre aux graves allégations d'actes répréhensibles, le Canada a renforcé la contrainte à laquelle M. Dingwall était soumis. Il n'y avait pas d'intérêt évident à déterminer si les allégations avaient un fondement dans les faits avant qu'il soit obligé de décider quoi que ce soit et, en fait, au moins un ministre

s'est par la suite exprimé publiquement contre lui. La démission était manifestement involontaire.

Je conclus également, selon la prépondérance de la preuve, que ce manque d'appui ressemblait et était lié à l'absence d'appui qu'il avait expérimentée au cours des neuf mois précédents et, sans preuve directe au contraire, qu'il constitue un congédiement déguisé, compte tenu de toutes les circonstances. La démission culminante de M. Dingwall, dans cette optique, a suivi sa cessation d'emploi présumée et était sans effet. Voir l'arrêt *Palumbo et al. v. Research Capital Corporation*, précité. Subsidiairement, le Canada ne peut faire valoir le contraire, puisqu'il a conduit M. Dingwall à se fier raisonnablement, à son détriment, à ce que les conditions du projet de décret soient officiellement mises en application afin d'exécuter de façon complète les conditions de son départ. Voir, par exemple, la décision *Watson c. Canada Permanent Trust*, [1972] 4 W.W.R. 406. Le concept de déclaration inexacte faite par négligence s'applique également. Voir l'arrêt *Queen c. Cognos Inc.*, [1993] 1 R.C.S. 87.

La politique à titre de « sport sanguinaire » peut expliquer la conduite subséquente du Canada, mais elle ne peut justifier le traitement subi par M. Dingwall. Il a bien accompli son travail, sans égard aux allégeances présumées ou à l'étiologie de sa nomination. Il avait droit à l'appui rationnel du Canada lorsque de graves accusations ont été portées contre lui au sujet de ses dépenses. Si le Canada ne souhaitait pas fournir cet appui, quelle qu'en soit la raison, il devait mettre fin à son emploi avec des conditions équitables, ce que le greffier, et c'est tout à son honneur, a tenté de faire. Par conséquent, j'ordonne au Canada (et à la Monnaie) de payer à M. Dingwall ce qui suit :

1)	dix-huit mois de salaire, sur la base du salaire révisé de M. Dingwall en vigueur au 1 ^{er} janvier 2004 (c.-à-d. 253 200 \$)	379 800 \$
2)	dix pour cent du montant qui précède en remplacement des avantages	<u>37 980 \$</u>
	Montant forfaitaire total	417 780 \$

3) (i) payable à compter du 29 septembre 2005, une allocation annuelle

aux termes de la LPFP et du Règlement n° 1 sur le RC, pris en vertu
de la LRRP, d'un montant de **21 005 \$**

(ii) payable à compter du 29 septembre 2005, la Monnaie royale
canadienne paiera une allocation annuelle correspondante
d'un montant de **21 005 \$**

Allocation annuelle totale **42 010 \$**

- 4) il est ordonné au Canada de payer à M. Dingwall les frais de la présente
procédure sur la base de l'indemnité totale et je resterai saisi du
dossier afin de déterminer ce montant, à défaut d'accord entre les parties.

En dernier lieu, je fais remarquer que les avocats ont convenu que la présente procédure n'a pas tranché la question du droit à des augmentations de salaire et à une prime de rendement pour 2004 et 2005 qui n'ont pas encore été approuvées ni mises en application et que les parties sont libres de poursuivre les demandes et défenses à l'égard de ce droit, y compris l'effet de celui-ci sur l'allocation de pension et sur l'indemnité de cessation d'emploi, à l'exception seulement de l'effet de l'augmentation de salaire de 2004 sur l'indemnité de cessation d'emploi et sur l'allocation de pension, laquelle augmentation est déjà comprise dans les chiffres susmentionnés. Si ces demandes sont présentées, il est convenu que M. Dingwall ne soulèvera pas le projet de décret (pièce 1, onglet 5), ainsi que les circonstances l'entourant, comme étant la source de son droit et que le gouvernement ne soulèvera pas les circonstances entourant le départ de M. Dingwall à titre de défense, de façon à ce que les droits de M. Dingwall soient basés sur ses services jusqu'au 28 septembre 2005 inclusivement.

Signé à Toronto, ce 19^e jour de janvier 2006.

« George W. Adams »
L'honorable George W. Adams, c.r.
Arbitre