

Date: 20101130

Dossier: 525-34-27

Référence: 2010 CRTFP 126



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

Devant la Commission des relations  
de travail dans la fonction publique

---

ENTRE

**IRENE J. BREMSAK**

demanderesse

et

**INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

défendeur

Répertorié

*Bremsak c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*

Affaire concernant une demande de réexamen d'une décision en vertu de l'article 43 de  
la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*

**MOTIFS DE DÉCISION**

***Devant :*** [Paul Love, commissaire](#)

***Pour la demanderesse :*** [John Lee](#)

***Pour le défendeur :*** [Steven Welchner, avocat](#)

---

Décision rendue sur la base d'arguments écrits  
déposés le 31 décembre 2009 et les 5 et 28 février 2010.  
(Traduction de la CRTFP)

## **I. Demande devant la Commission**

[1] Irene J. Bremsak (la « demanderesse ») a demandé à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (la « Commission ») de réexaminer la décision *Bremsak c. Institut professionnel de la fonction publique du Canada*, 2009 CRTFP 103 (la « décision de 2009 »), rendue relativement à une plainte de pratiques déloyales de travail (dossier de la CRTFP 561-34-202) contre l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC ou le « défendeur »). Le défendeur a soutenu que la demande devait être rejetée puisqu'elle était tardive et sans fondement.

[2] La présente demande de réexamen a été tranchée en se fondant sur les arguments écrits déposés le 31 décembre 2009 et les 5 et 28 février 2010. La demanderesse a également présenté d'autres demandes connexes à la Commission.

## **II. Contexte**

[3] La demanderesse était une dirigeante élue de l'IPFPC. Elle a initialement déposé deux plaintes devant la Commission, lesquelles ont été tranchées dans la décision de 2009. Le contexte des plaintes est exposé comme suit au paragraphe 3 de cette décision :

*[3] La première plainte a commencé par un courriel de la plaignante à propos de la controverse entourant une élection locale au sein de l'agent négociateur. La plaignante reprochait à une autre membre, qui avait été déclarée élue par souci d'assurer la représentation régionale, de ne pas s'être désistée, par « manque d'éthique » et de « sens moral ». La personne visée par ces commentaires a présenté une plainte à la présidente de l'agent négociateur, dans laquelle elle alléguait que la plaignante avait tenu des propos diffamatoires et malveillants à son égard. Le Comité exécutif de l'agent négociateur a accueilli la plainte et demandé par écrit à la plaignante, le 12 septembre 2007, de présenter des excuses. La plaignante ayant refusé, le Conseil d'administration de l'agent négociateur a décidé de le faire à sa place.*

[...]

[4] Dans sa première plainte, dossier de la CRTFP 561-34-202, datée du 16 novembre 2007, la demanderesse a allégué que la demande d'excuses et les excuses que le Conseil d'administration a présentées en son nom constituaient une mesure

disciplinaire et une sanction qui étaient discriminatoires, en contravention de l'alinéa 188c) de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (la « Loi »).

[5] Après le dépôt de sa première plainte à la Commission, le défendeur a appliqué à la demanderesse sa *Politique relative aux membres et aux plaintes à des organismes extérieurs* (la « politique »). Le 9 avril 2008, la demanderesse a été suspendue temporairement de quatre postes auxquels elle avait été élue ou nommée au sein du défendeur. Elle a été avisée que la suspension temporaire serait levée après que les procédures externes auraient pris fin, quelle qu'en soit la raison.

[6] Le 8 juillet 2008, la demanderesse a déposé une seconde plainte devant la Commission (dossier de la CRTFP 561-34-339), datée du 11 avril 2008, dans laquelle elle a allégué que la politique et l'application de celle-ci à son endroit étaient discriminatoires.

[7] Dans les deux plaintes, la demanderesse a allégué des violations de l'alinéa 188c) et du sous-alinéa 188e)(ii) de la *Loi*. L'alinéa 188c) interdit à une organisation syndicale de prendre des mesures disciplinaires contre un fonctionnaire ou de lui imposer une sanction quelconque en lui appliquant d'une manière discriminatoire les normes de discipline de l'organisation syndicale. Le sous-alinéa 188e)(ii) interdit d'user de menaces ou de coercition à l'égard d'une personne ou de lui imposer une sanction, pécuniaire ou autre, pour avoir présenté une demande sous le régime de la *Loi*.

[8] Les plaintes ont été entendues par un commissaire du 27 au 31 octobre 2008 et du 5 au 7 mai 2009. Les parties ont présenté d'autres arguments écrits le 22 mai et les 1<sup>er</sup>, 17 et 25 juin 2009. Le commissaire a rendu sa décision le 26 août 2009, soit la décision de 2009. La seconde plainte de la demanderesse a été accueillie en partie et le défendeur a reçu instruction :

- 1) d'annuler l'application de la politique à la plaignante;
- 2) de modifier la politique pour la rendre conforme à la *Loi*;
- 3) de rétablir la plaignante dans son rôle de dirigeante élue de l'unité de négociation et d'aviser ses membres et ses dirigeants, de la manière décrite au paragraphe 131 de la décision de 2009, que la plaignante avait été

réintégrée dans tous les postes auxquels elle avait été élue et nommée, sous réserve de l'application régulière des statuts de l'agent négociateur.

[9] Le commissaire a rejeté la première plainte de la demanderesse qui demandait de réexaminer cette décision. Je note que d'autres affaires sont en instance devant la Commission et la Cour fédérale relativement au défaut allégué du défendeur de rétablir la demanderesse dans son rôle de dirigeante élue.

[10] Les parties ont déposé des arguments écrits. La présente demande de réexamen peut être tranchée en se fondant sur ces arguments. J'exerce dès lors le pouvoir discrétionnaire que me confère l'article 41 de la *Loi* pour trancher la présente affaire sans tenir d'audience.

### **III. La demande**

[11] Les moyens invoqués à l'appui du réexamen de la décision rendue relativement à la conclusion de harcèlement et aux excuses présentées par le Comité exécutif du défendeur sont décrits comme suit dans la demande de réexamen :

[Traduction]

- *La plaignante avance que la décision du commissaire Steeves était déraisonnable.*
- *La plaignante avance que les principes de justice naturelle n'ont pas été respectés.*
  - *La plaignante avance que le défendeur n'a pas tenu d'audience.*
  - *La plaignante avance que le défendeur n'a pas tenu d'enquête, en contravention des statuts et de la politique.*
  - *La plaignante avance n'avoir reçu copie de la plainte de M<sup>me</sup> Ramsay que bien après que le défendeur a rendu sa décision.*
  - *La plaignante avance qu'elle n'a pas eu l'occasion de répondre à la plainte de Mme Ramsay avant que le défendeur rende sa décision.*
  - *La plaignante avance qu'elle n'a pas eu l'occasion d'être confrontée à son accusatrice.*

- *La plaignante avance qu'elle n'a pas eu l'occasion de contre-interroger son accusatrice.*

#### **IV. Résumé de l'argumentation**

##### **A. Pour la demanderesse**

[12] La demanderesse a avancé que le défendeur n'avait pas respecté sa propre procédure lorsqu'il lui a imposé une sanction. Ce n'est qu'après que la décision a été rendue que le défendeur lui a remis une copie de la plainte contre elle; de plus, elle n'a pas été informée par voie officielle de l'existence de la plainte et n'a pas eu l'occasion d'y répondre. Avant de déterminer la validité de la plainte, le défendeur n'a pas nommé d'enquêteur qui produirait un rapport. Il n'a pas tenu d'audience équitable, droit absolu de justice procédurale auquel a droit toute personne visée par une décision administrative : *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, paragr. 23.

##### **B. Pour le défendeur**

[13] Le défendeur a soutenu que le commissaire avait examiné, dans la décision de 2009, l'argument de la demanderesse concernant le déni de justice naturelle.

[14] La demanderesse n'a pas mis de l'avant de nouveaux arguments ou éléments de preuve, mais cherchait plutôt à remettre en litige ses allégations : *Czmola c. Conseil du Trésor (Solliciteur général du Canada — Service correctionnel du Canada)*, 2003 CRTFP 93. Un réexamen ne peut constituer une solution de rechange pour interjeter appel, et il ne permet pas à la Commission de tirer une conclusion différente à partir de la preuve : *Quigley c. Conseil du Trésor (Citoyenneté et Immigration Canada)*, dossier de la CRTFP 125-02-77 (19980604).

[15] La demande de réexamen devrait être rejetée sommairement : *Chaudhry c. Conseil du Trésor (Service correctionnel du Canada)*, 2009 CRTFP 39.

[16] Subsidiairement, le défendeur a fait valoir que, si le commissaire a commis une erreur dans la décision de 2009, cette erreur n'aurait pas de conséquences importantes et déterminantes sur l'issue de la décision 2009 CRTFP 103.

[17] La demande de réexamen était tardive et aucune explication raisonnable du retard n'a été présentée : *Chaudhry*.

### C. Réplique de la demanderesse

[18] La demanderesse a fait valoir que la *Loi* ne limitait pas le pouvoir de la Commission de réexaminer, d'annuler ou de rendre une ordonnance. Aucun délai ne s'applique. La demanderesse a soumis un argument de 36 paragraphes à l'appui de son allégation de déni de justice naturelle. Elle a avancé qu'elle avait le droit d'être informée par voie officielle de la plainte déposée contre elle ainsi que d'interroger et de contre-interroger des témoins et de présenter des éléments de preuve et des arguments (*Cardinal*). La demanderesse a renvoyé à « l'article 24 des statuts » du défendeur et à une politique qui s'intitulait selon elle [traduction] « *Plainte par un membre de l'Institut élu ou nommé à un poste* ». Le commissaire a désigné cette politique par le titre suivant : [traduction] *Plainte par un membre de l'Institut contre un autre membre élu ou nommé à un poste*. Cette politique prévoit un seul palier pour résoudre les plaintes, à l'opposé de paliers multiples. Ainsi la demanderesse croit qu'elle a fait l'objet d'un déni de justice naturelle parce qu'elle n'a pu exercer [traduction] « pleinement ses droits ».

### V. Motifs

[19] La demanderesse a soutenu que rien ne limitait le pouvoir de réexamen de la Commission. Il s'agit là d'une interprétation erronée de l'article 43 de la *Loi*, qui porte en partie ce qui suit :

#### *Révision ou modification des ordonnances*

**43.** (1) *La Commission peut réexaminer, annuler ou modifier ses décisions ou ordonnances ou réentendre toute demande avant de rendre une ordonnance à son sujet.*

[...]

[20] Le mot « peut » signifie que la Commission possède le pouvoir discrétionnaire de réexaminer ou de réentendre une demande au fond. En général, un réexamen n'est pas effectué dans tous les cas, car les parties doivent présenter tous leurs arguments et éléments de preuve à l'audience, laquelle est censée aboutir à une décision définitive sur l'affaire, sous réserve des droits de révision. Les réexamens ne sont pas censés être une seconde occasion de faire valoir ses arguments ou une nouvelle tentative de remettre en litige sa thèse.

[21] L'étendue du pouvoir de réexamen conféré par l'ancienne *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35, a été décrite comme suit au paragraphe 11 de *Czmola* :

[11] *Ainsi qu'il a été reconnu dans l'affaire Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor (dossier de la Commission n° 125-2-83), les demandes de cette nature présentées en vertu de l'article 27 de la Loi ont été l'objet d'un nombre assez peu élevé de décisions. Toutefois, cela ne signifie pas que, dans ces décisions, la Commission n'a pas donné aux parties des directives claires et uniformes sur les exigences auxquelles elles doivent satisfaire dans le cadre de telles demandes. La décision qui fait autorité sur la question a été rendue dans l'affaire Alliance de la Fonction publique du Canada c. Conseil du Trésor (dossier de la Commission n° 125-2-41). Dans cette décision, la Commission, appelée à interpréter la portée de l'article 27 (auparavant l'article 25), a déterminé que l'article 27 ne vise pas à permettre à une partie qui a été déboutée de faire valoir à nouveau sa thèse, mais qu'il a plutôt pour objet de donner à la Commission la possibilité de réexaminer une décision lorsque les circonstances ont changé, ou pour permettre à une partie de présenter de nouveaux éléments de preuve ou de nouveaux arguments qu'elle ne pouvait raisonnablement avancer lors de l'audience initiale, ou encore lorsqu'il existe d'autres motifs de révision impérieux : voir C.A.T.T. et Conseil du Trésor et Conseil des métiers et du travail du chantier maritime du gouvernement fédéral est, dossier de la Commission n° 125-2-51. La Commission a statué que permettre à la partie perdante d'étayer ou de formuler à nouveau des arguments qui ont déjà été examinés et tranchés serait non seulement incompatible avec la nécessité de mettre un terme aux procédures, mais également injuste et fastidieux pour la partie qui a eu gain de cause. Le pouvoir de réexaminer une décision doit être exercé de manière judicieuse, avec beaucoup de soin et peu fréquemment.*

[22] J'estime qu'on peut appliquer cette norme aux demandes de réexamen présentées en vertu de l'article 43 de la *Loi*.

[23] Une demande de réexamen n'est pas censée être un autre moyen de porter en appel la décision initiale ou de faire réentendre la cause. Le processus doit servir à examiner de nouveaux arguments ou éléments de preuve qui ne pouvaient être raisonnablement prévus ou présentés à l'audience. La jurisprudence indique clairement que le pouvoir de réexaminer une décision doit être exercé judicieusement et modérément. Les diverses étapes du critère qui s'applique à l'examen des demandes de

réexamen soumises à la Commission sont résumées comme suit au paragraphe 29 de Chaudhry :

[...]

- *le réexamen ne doit pas remettre en litige le fond de l'affaire;*
- *il doit être fondé sur un changement important des circonstances;*
- *il doit tenir compte uniquement des nouveaux éléments de preuve ou arguments qui ne pouvaient être raisonnablement présentés lors de l'audience initiale;*
- *on doit s'assurer que les nouveaux éléments de preuve ou arguments ont des conséquences importantes et déterminantes sur l'issue de la plainte;*
- *on doit veiller à ce que le réexamen soit fondé sur un motif impérieux;*
- *le pouvoir de réexamen doit être exercé de manière « [...] judicieuse, avec beaucoup de soin et peu fréquemment » (Czmola).*

[24] La demanderesse a souligné que le commissaire a exposé les éléments de preuve, dans la décision de 2009, y compris les renseignements relatifs à l'élection en question et à la plainte déposée contre la demanderesse. Le défendeur avait tenté de résoudre cette plainte de manière officieuse. Il avait conclu qu'un courriel envoyé par la demanderesse contenait des commentaires excessifs et il avait présenté des excuses à la destinataire du courriel.

[25] Le commissaire a examiné en détail l'allégation relative au déni de justice naturelle, comme il est exposé aux paragraphes 78 à 80 de la décision de 2009 :

*78. Le moment est bien choisi pour examiner deux questions factuelles soulevées par la plaignante.*

*79. Il est un fait avéré que la plaignante n'a pas reçu de copie de la plainte de Mme Ramsay au premier stade du processus informel de résolution du conflit. L'agent négociateur admet que le document n'a pas été remis à la plaignante. Rien ne prouve que cependant [sic] que cela relevait d'une décision délibérée ou que cela a par ailleurs causé un préjudice à la plaignante (malgré ce qu'elle en dit). J'estime qu'il s'agit d'un malencontreux oubli de la part de l'agent négociateur plutôt que d'une mesure discriminatoire*



au sens de l'alinéa 188c) de la Loi. Il est également acquis que la plaignante était au courant de la teneur de la plainte de Mme Ramsay, puisqu'il en avait été question durant le processus informel qu'on avait appliqué pour tenter de résoudre la plainte. Les faits étaient clairs, car tous savaient que la plainte portait sur le courriel de la plaignante daté du 1<sup>er</sup> juillet 2007. De plus, la plaignante a soumis des observations détaillées au Conseil d'administration, le 22 octobre 2007, dans le cadre d'un processus d'appel (de la décision d'accueillir la plainte de Mme Ramsay). Ce document indique que la plaignante a reçu une copie de la plainte de Mme Ramsay le 1<sup>er</sup> octobre 2007. La plaignante a eu l'occasion de prendre connaissance de la plainte avant de présenter sa preuve et l'agent négociateur a eu l'occasion d'examiner la question à nouveau dans le cadre d'une nouvelle audience. S'il y a eu des vices de procédure au début du processus, j'estime qu'ils ont été corrigés par la tenue de la nouvelle audience.

80. J'ajouterai en terminant que je ne partage pas le point de vue de la plaignante selon lequel chaque palier de chaque processus doit offrir la panoplie complète de droits procéduraux. Il est largement reconnu que les garanties offertes au premier palier d'un processus sont différentes et généralement limitées en nombre; cela a pour but, très précisément, de favoriser la conclusion d'ententes de manière très informelle. Par exemple, au premier palier de la procédure de règlement des griefs prévue par la convention collective, les formalités sont réduites au minimum; les exigences procédurales s'accroissent à chaque palier menant au renvoi du grief devant la Commission. Leur nombre se multiplie encore si le grief aboutit devant d'autres organes judiciaires tels que les cours. Comme il est indiqué dans Veillette 1 :

[...]

30 [...] L'équité procédurale n'est pas un concept rigide. Tout dépend de la nature du pouvoir exercé, des conséquences de la mesure envisagée ainsi que des conditions pratiques découlant d'une procédure plus longue. Plus la mesure est lourde de conséquences, plus une procédure qui ressemble au processus judiciaire sera justifiée.

[...]

Bref, il n'est pas nécessaire qu'un processus informel, tel que celui qui a été appliqué pour résoudre les plaintes de la plaignante et de Mme Ramsay, comporte les mêmes procédures détaillées et rigoureuses qu'un processus pleinement accusatoire, même si la plaignante pense le contraire.

[26] Le commissaire a exposé en détail, aux paragraphes 83 à 89, les données de fait relatives à l'argument selon lequel l'IPFPC a pris une mesure disciplinaire contre la demanderesse ou lui a imposé une sanction en exigeant qu'elle présente des excuses et en les présentant à sa place après son refus. Le commissaire a conclu comme suit aux paragraphes 88 et 89 :

*88. Si j'applique cette analyse aux faits dont je dispose, j'en viens à la conclusion que l'agent négociateur n'a pas agi d'une manière discriminatoire à l'égard de la plaignante. Rappelons que la plaignante a expédié un courriel contenant des commentaires irréfléchis et excessifs et que Mme Ramsay s'en est plainte. Le Comité exécutif a examiné la plainte et l'a accueillie. Il a ensuite recommandé à la plaignante de présenter des excuses à Mme Ramsay, ce qu'elle a refusé de faire parce qu'elle était convaincue de la justesse de sa position. Elle est même allée encore plus loin en portant la décision du Comité exécutif en appel et en déposant une plainte contre la présidente. Pour finir, le Comité exécutif a présenté des excuses à Mme Ramsay, au nom de la plaignante, ainsi qu'à tous ceux qui avaient reçu le premier courriel de la plaignante.*

*89. J'estime que l'agent négociateur a agi de façon modérée et équitable pour résoudre la plainte de Mme Ramsay, d'une part, et la plainte de la plaignante contre Mme Demers, d'autre part. Il avait une raison valable de recommander à la plaignante de présenter des excuses et, ensuite, de faire des excuses à sa place. Sa décision n'était pas arbitraire. Ce n'était certainement pas une décision illégale. Le courriel de la plaignante à propos de Mme Ramsay était tout à fait inacceptable et l'agent négociateur était en droit d'exiger que ses membres appliquent en eux des règles élémentaires d'étiquette. Que cela cause ou non des remous politiques n'est d'aucun intérêt pour la Commission. La réponse de l'agent négociateur visait à corriger une situation; elle était basée sur une distinction valable et raisonnable, cette distinction étant que le courriel de la plaignante à propos d'une autre membre justifiait une sanction non disciplinaire quelconque. Je conclus donc que l'agent négociateur n'a pas pris de mesures disciplinaires à l'égard de la plaignante ni ne lui a imposé une sanction quelconque en lui appliquant d'une manière discriminatoire les normes de conduite de l'organisation syndicale.*

[27] J'ai examiné minutieusement la demande de la demanderesse ainsi que sa réplique comptant 36 paragraphes. Dans la décision de 2009, le commissaire a examiné les questions factuelles et juridiques de manière exhaustive et détaillée. Ce fut une longue audience. La question qui avait donné lieu à la première plainte de la

demanderesse était simple quant aux faits. Elle portait sur la conduite de la demanderesse, qui avait amené une autre membre à présenter une plainte au défendeur. Cette plainte a suscité une réponse du défendeur qui, en fin de compte, a présenté des excuses pour les commentaires excessifs de la demanderesse. Le défendeur a tenté de résoudre la situation sans imposer de sanction disciplinaire et aucune sanction n'a de fait été imposée à la demanderesse pour ses commentaires excessifs. On aurait pu croire que le bon sens aurait fini par l'emporter, or le commissaire a noté que la demanderesse n'a pas laissé tomber l'affaire.

[28] Dans les documents présentés à l'appui de sa demande de réexamen, la demanderesse n'a pas allégué que les circonstances avaient changé. Elle n'a avancé aucun élément de preuve, fait ou point de droit nouveaux qui n'avaient pu être présentés auparavant. La demande de la plaignante visait tout simplement à remettre en litige les questions qui avaient été pleinement examinées devant la Commission à l'audience initiale.

[29] Pour ces motifs, la Commission rend l'ordonnance qui suit :

*(L'ordonnance apparaît à la page suivante)*

**VI. Ordonnance**

[30] La demande de réexamen est rejetée.

Le 30 novembre 2010.

Traduction de la CRTFP

**Paul Love,  
commissaire**