

Loi sur les relations de travail
dans la fonction publique



Devant la Commission des relations
de travail dans la fonction publique

ENTRE

HÉLÈNE BEAULIEU

fonctionnaire s'estimant lésée

et

**LE CONSEIL DU TRÉSOR
(Justice Canada)**

employeur

Devant: Yvon Tarte, président

**Pour la fonctionnaire
s'estimant lésée:** Ionnis Mavrikakis

Pour l'employeur: Carole Bureau, avocate

Affaire entendue à Montréal, Québec,
le 7 octobre 1996.

DÉCISION

Le 5 juin 1996, Hélène Beaulieu demandait à la Commission que soit renvoyé à l'arbitrage le grief qu'elle avait transmis à son employeur le 8 février 1996, dont voici le texte reproduit exactement:

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance les faits suivants:

Le 4 décembre 1995, je recevais du client Bureau Fédéral de Développement Régional du Québec une demande d'avis juridique et des commentaires sur la situation de la compagnie La Ferme du Trèfle d'Or Inc. no. dossier 276 440 514.

Le 7 décembre de la même année, je faisais parvenir au client ainsi qu'à Me Pépin ma réponse. Mais avant de transmettre celle-ci au client j'en ai discuté comme d'habitude avec Me Serge Pépin qui m'a alors dit que c'était bien et que je pouvais l'envoyer.

Quelques jours plus tard, le client voulait rediscuter du problème et j'en ai avisé Me Serge Pépin qui m'a alors répondu que c'était mon dossier, qu'il était toujours d'accord avec la position que j'avais prise le 7 décembre et qu'il m'enverrait le client s'il l'appelait.

Le 19 décembre 1995, le client faisait parvenir une lettre à Me Serge Pépin dans laquelle il se référait à la conversation du 18 courant et insistait pour dire qu'il était justifiable de procéder au versement de 14,250.00 \$.

Le 29 décembre Me Serge Pépin répondait et disait en outre qu'"à son avis les circonstances justifient le déboursé" et ceci contrairement à l'opinion déjà émise par moi le 7 décembre.

Il va de soi que malgré l'opinion juridique, le client a toujours le droit de décider en dernier ressort de ce qu'il entend faire, l'opinion juridique n'étant qu'une analyse sur l'énoncé des éléments qui ont été portés à notre connaissance, mais toujours le client peut en décider autrement.

Ici, il en est tout autrement; ce n'est pas le client qui a décidé de ce qu'il devait faire mais voulait qu'un avis juridique le couvre. Et c'est ce que je reproche à Me Pépin, de m'avoir sacrifiée après avoir approuvé l'avis du 7 décembre.

Il aurait pu m'expliquer les raisons qui motivaient son acceptation à recommander le déboursé et ne pas au

contraire faire un nouvel avis juridique contraire à celui que j'ai fait et qu'il avait, je le répète, déjà approuvé.

Dans les circonstances, je considère ceci comme un manque d'éthique professionnel et je porte plainte contre Me Serge Pépin.

Dans l'attente de vous lire, et vous en remerciant à l'avance,

Croyez, monsieur le Sous-ministre adjoint, à l'expression de ma très haute considération.

Question de conflit d'intérêts

Dès le début de l'audience M. Mavrikakis a soulevé une question de conflit d'intérêts touchant M^e Carole Bureau du ministère de la Justice. Le représentant de la fonctionnaire s'estimant lésée m'a signalé que M^e Bureau était impliquée à titre de requérante dans une cause similaire à celle présentée dans le dossier 166-2-27316 touchant une question salariale et l'application de certaines lois visant la rémunération des fonctionnaires de l'État. Pour appuyer sa thèse, le représentant de la fonctionnaire s'estimant lésée m'a renvoyé aux textes et décisions suivants: *Code de déontologie des avocats* (R.R.Q. 1981, c. B-1, T. 1), *Guide sur les conflits d'intérêts* (Service de recherche et de législation, Barreau du Québec), *Succession MacDonald c. Martin*, [1990] R.C.S. 1235, 2527-7195 *Québec Inc. v. 161442 Canada Inc.* (C.S. district de Montréal n^o: 500-05-000372-894), *Donald D. Thomson et al. c. Smith Mechanical Inc. et al.*, [1985] C.S. 782, *APV Pavailles Inc. c. Alain Bonischot et John A. Swift* (Cour d'Appel, greffe de Montréal n^o 500-09-000999-912) et *Claude Pageau c. Dame Blanche Vanasse Aubry* (C.S., district de Montréal, n^o 500-14-002503-910).

M. Mavrikakis demandait donc, entre autres choses, que M^e Bureau soit déclarée inhabile à représenter le ministère de la Justice dans la présente affaire et que soit nommé un nouvel avocat dans des délais prescrits.

En réponse aux questions soulevées par le représentant de la fonctionnaire s'estimant lésée, la représentante du Ministère a signalé que la possibilité d'un conflit d'intérêts ne pouvait être soulevée que dans le dossier 166-2-27316 touchant la question salariale et que de toute façon si jamais ce litige était entendu sur le fond, M^e Piché et elle se retireraient du dossier.

Décision sur la question de conflit d'intérêts

Étant donné l'engagement des représentants de l'employeur de se retirer du dossier 166-2-27316, si jamais ce grief devait être entendu sur le fond, j'ai statué que M^e Bureau et M^e Piché pouvaient présenter leurs objections préliminaires déclinatoires de compétence dans les 6 renvois de M^{me} Beaulieu soit les dossiers de la Commission 166-2-27313 à 27316, 27289 et 27335. En limitant leurs interventions à des questions de compétence, les procureurs du ministère de la Justice ne sauraient être en situation de conflit d'intérêts, réel ou apparent.

Objection préliminaire

Le 26 juillet 1996, M^e Bureau faisait valoir, au nom de l'employeur, une objection déclinatoire de compétence dont voici le texte reproduit exactement:

Je voudrais vous informer que l'employeur s'objecte à ce que la Commission des relations de travail dans la fonction publique nomme un arbitre selon le paragraphe 95(2)c) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (la Loi) pour entendre le grief rappelé en référence pour les motifs suivants:

Me Hélène Beaulieu occupait un «poste de direction ou de confiance» selon la définition contenue à l'article 2 de la Loi puisqu'elle occupait un poste de conseiller juridique au ministère de la Justice et partant n'était assujettie à aucune convention collective.

Or, selon l'alinéa 92(1)a) de la Loi, Me Hélène Beaulieu ne peut renvoyer à l'arbitrage ce grief puisqu'il ne porte pas sur l'interprétation ou l'application à son endroit, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale.

Deuxièmement, le grief de Me Beaulieu intitulé «plainte au niveau de l'éthique» porte selon sa plainte du 8 février 1995, sur une opinion divergente qui aurait été rendue par son superviseur, dans un dossier où elle avait elle-même rendue une opinion.

Ce grief ne portant pas sur une suspension, ni sur une sanction pécuniaire, ni même sur une mesure disciplinaire entraînant son licenciement ou sa suspension ou une sanction pécuniaire Me Beaulieu ne peut s'autoriser de l'alinéa b) de l'article 92 de la Loi pour renvoyer son grief à l'arbitrage.

Cette requête en irrecevabilité est faite dans le but de favoriser la bonne administration de la justice, parce qu'il est inutile d'encombrer le rôle de la Commission avec des affaires au sujet desquelles un arbitre n'a manifestement pas compétence.

Nous serions disposés à faire des représentations oralement si la Commission juge approprié de tenir une audition sur cette question.

Considérant ce qui précède, nous croyons qu'il serait inapproprié pour la Commission de fixer immédiatement l'audition de l'affaire mentionnée en rubrique pour la période du 7 au 11 octobre 1996.

Dans l'attente de votre décision, je vous prie d'agréer,
monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Lors de l'audience sur le grief tenue le 7 octobre 1996, M^e Bureau a répété son objection préliminaire.

En réponse aux objections formulées par M^e Bureau le 26 juillet 1996, M. Mavrikakis faisait valoir les arguments qui suivent dans une lettre datée du 16 août 1996 traitant des différents griefs renvoyés à l'arbitrage par M^{me} Beaulieu et dont voici le texte reproduit exactement:

OBJET: *Renvois à l'arbitrage
(166-2-27289, 27313 à 316, 127335,
Hélène Beaulieu -
Justice Canada*

Je voudrais ici souligner qu'en aucun cas le premier représentant n'a présenté cet argument et ce n'est que 45 jours après le dépôt de la plainte que l'employeur, pour des raisons obscures et invoquant des lois qu'il a lui même edictées s'oppose à ce que la Commission se penche sur le cas de Madame Beaulieu.

À ce sujet, nonobstant les articles référés par Madame Bureau dans sa lettre et plus particulièrement à la page 1 aux trois premiers paragraphes, il serait important pour l'employeur de se remémorer les outils de travail et les études qu'il a lui-même déposés concernant la politique sur le harcèlement au travail. Je me réfère ici au dossier du Conseil du Trésor du 3 janvier 1995 signé par M. R. J. Giroux qui dit en page 2

“Veuillez appliquer immédiatement la politique révisée”.

et à la page 13 au paragraphe du “Grief”

“Si un employé décide de déposer un grief...”

et à la page suivante la clause

“En vertu d'une entente entre le le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction Publique, cette dernière enquêtera sur les plaintes de harcèlement.”

Et dans un autre document du Ministère de la Justice sur le harcèlement en milieu de travail, on y retrouve en page 3 la définition du harcèlement au paragraphe 2 et à la page 4

“le harcèlement comprend aussi l'abus de pouvoir qui signifie l'exercice malséant de l'autorité ou du pouvoir inhérent à un poste dans le dessein de compromettre l'emploi...”

Et, dans les lignes directrices, page 15 et suivantes, le Ministère de la Justice énonce le rôle de la Commission de la Fonction Publique notamment où il est dit:

qu'une plainte auprès de la Direction des enquêtes de la Fonction Publique (harcèlement non lié à un motif inscrit dans la Loi Canadienne sur les Droits de la Personne).

ce qui est le cas puisqu'il s'agit d'un abus d'autorité entre autres.

Le Conseil du Trésor dans son étude sur le harcèlement en milieu de travail de septembre 1994 a

consacré de longs articles sur le harcèlement en milieu de travail et particulièrement en ce qui a trait à l'abus.

Je me réfère aussi au document de griefs et plus particulièrement au paragraphe 9.2.1 Généralités du Volume 1 Chapitre 13, Volume 7, chapitre 5, chapitre 6 et chapitre 13, et de la Loi sur les Relations de Travail dans la Fonction Publique (L.R.T.F.P, art. 91 -101, Règlements et Règles de procédure de la Commission des Relations de Travail dans la Fonction Publique, art. 69-90 où il est dit au paragraphe a:

“Un grief est une plainte écrite qu’un employé peut faire relativement à ses conditions d’emploi”.

Le sous-ministre adjoint Jean-Claude Demers, considérant, comme il le dit lui-même, que le harcèlement en milieu de travail était très important a édicté une politique dans une note de service du 27 janvier 1995 laquelle, aux pages 13 et 14, mention “grief”:

“En vertu d’une entente entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction Publique, cette dernière enquêtera sur les plaintes de harcèlement...”

ce qui entre autre permet de constater que Monsieur le sous-ministre-adjoint a repris à son compte les mêmes énoncés que le Conseil du Trésor.

Et dans la Directive du sous-ministre de la Justice, M. George Thomson, numéro 189SM du 16 février 1996, on peut y lire:

“C’est avec grand plaisir que j’annonce la nouvelle politique du Ministère de la Justice en matière de règlement des conflits. Cette politique représente une autre étape dans l’engagement du Ministère de fournir des services juridiques de qualité élevée.”

Et au paragraphe “Buts”, le sous-ministre ajoute:

“En conformité avec la politique gouvernementale le Ministère encourage l’utilisation de différents mécanismes de règlement des conflits dans toutes les circonstances appropriées.

et plus loin:

“Le recours aux mécanismes des règlements des conflits affirme deux des principes de l'énoncé de mission du Ministère: “Seconder le Ministre dans la tâche d'assurer, au Canada, l'existence d'une société juste respectueuse des Lois”.

Le Ministère énonce des lois, publie plusieurs fascicules sur le harcèlement mais lorsqu'il s'agit de son application, il cherche les échappatoires pour tout, en ne tenant pas compte d'une part de la tardivité de son objection, et, deuxièmement de tous les beaux énoncés ainsi que des conférences qu'il a faites à ce sujet.

CRTFP : 166-2-27289

- a) *Madame Bureau indique que Madame Beaulieu occupait “ **un poste de direction ou de confiance** “. Comme il existe aucune définition à ma connaissance de “poste de confiance” car tous les employés, je suppose à tous les échelons des Ministères occupent un poste de confiance, que ce soit du balayeur au Ministre.*

Quoiqu'il en soit, nous devons nous référer ici à la définition du LA-1 du Conseil du Trésor, Chap. 3-1 où l'on y traite du LA-1 dans la description des niveaux de traitement, page C-1:

LA-1

“Les conseillers juridiques à cette échelle de traitement effectuent un travail juridique sous surveillance générale”.

Or à la lecture de ceci, il ne semble pas que ce soit un poste de Direction. Et, dans la description de tâches qui a été faite pour Me Beaulieu, on y lit:

“ Sous la supervision d'un avocat plus expérimenté d'effectuer des travaux juridiques de nature à permettre d'acquérir la formation et l'expérience nécessaires pour obtenir un emploi à un niveau plus élevé.”

Comme on peut le voir, rien dans ses tâches ne peut permettre à Madame Bureau de relier l'emploi de Madame Beaulieu à l'article 2 de la Loi.

- b) *Lorsque l'on parle de M. Marcel Gauvreau, et les notes sont là pour l'expliquer, Madame Bureau note elle-même dans son paragraphe 2 de sa lettre:*

“La réponse au dernier palier aurait été faite sans tenir compte des questions qu’elle aurait posées à l’enquêteur.”

Le dossier parle par lui-même: on lui a fait une fin de non recevoir malgré de nombreux appels de sa part, tel qu’en fait foi le dossier remis au sous-ministre. L’enquêteur, M. Baron, aux demandes répétées, a indiqué qu’il ne se rappelait plus, qu’il n’avait pas ses notes et qu’il n’était pas en mesure de répondre aux questions de Madame Beaulieu...

Quant au 4e paragraphe de la lettre de Madame Bureau qui dit que le grief ne porte pas sur une suspension ni sanction pécuniaire ni même mesure disciplinaire, il y a lieu de se rapporter à la plainte 166-2-27313 qui est la conséquence de ce premier grief logé par Madame Beaulieu à l’encontre de M. Marcel Gauvreau.

CRTFP : 166-2-27335

Madame Bureau mentionne au paragraphe 2

“Cette procédure n’est d’ailleurs pas terminée, le rapport émanant du représentant ministériel attitré n’est pas terminé”.

La représentante du ministère oublie que M. Grosseau de la Direction des Relations de travail essaye vainement depuis le mois de décembre d’avoir un rendez-vous avec M. Mayrand et celui-ci semble fort occupé et, par lettre du 4 juin 1996, nous avons indiqué à M. Grosseau que les délais avaient été plus que suffisants et que nous renvoyions le tout devant la Commission.

Les autres motifs invoqués sont les mêmes que ceux mentionnés au début de cette lettre et par voie de conséquence, nous n’avons pas à les commenter d’avantage.

CRTFP : 166-2-27314

La représentante du Ministère oublie que n’eut été les plaintes d’abus d’autorité et d’éthique à l’encontre de M. Pépin, il n’y aurait pas eu de lettre de congédiement tel que mentionné dans la plainte no. 166-2-27313.

Pour ce qui est du reste, nous vous référons à nouveau aux commentaires déjà énoncés ci-dessus.

CRTFP : 166-2-27315

Je pense que la représentante de l'employeur reprend les écrits de Madame Beaulieu dans un autre contexte quand elle dit que c'est une "opinion divergente " qui aurait été rendue par son superviseur.

Il ne s'agit pas de celà, la lettre de Madame Beaulieu parle par elle-même et dit en substance que c'est plutôt une opinion juridique que madame Beaulieu a faite, laquelle a été approuvée par "son supérieur", en consultation avec lui et, que pour des raisons obscures, il a changé quelques jours plus tard en en donnant une autre à l'insu de Madame Beaulieu, sans la consulter ni lui en donner la teneur.

Pour ce qui est du reste, nous vous référons à nouveau aux commentaires déjà énoncés ci-dessus.

CRTFP : 166-2-27313

La représentante du Ministère fait mention que Madame Beaulieu perdait sa qualité de fonctionnaire à l'expiration de la période pour laquelle elle a été nommée.

Trois points essentiels sont manquants ici ou passés sous silence:

- 1) "Le superviseur" n'avait pas l'autorité voulu pour lui signifier son congédiement;*
- 2) Le contrat entre le B.F.D.R.(Q) et le Ministère de la Justice prévoyait au paragraphe 1 de l'Entente que six mois avant l'expiration dudit contrat, le B.F.D.R.(Q) devait aviser le Ministère de la Justice de toute modification. Or rien n'apparaît dans le dossier démontrant que des modifications avaient été demandées par le B.F.D.R.(Q).*
- 3) Dans le cas qui nous préoccupe, le B.F.D.R.(Q) avait le devoir, dans un premier temps, d'aviser le Ministère de la Justice six mois avant toute modification à l'Entente entre les Ministères. Dans un deuxième temps, le Ministère de la Justice devait regarder parmi ses effectifs, suivant l'ordre d'ancienneté d'emploi des avocats pour les années 1993, 1994 et 1995, et ensuite reclasser Madame Beaulieu.*

Madame Bureau dans sa lettre du 25 juillet à la Commission Canadienne des Droits de la Personnes aux questions posées par M. Jean-Guy Boissonneault, répond à la page 2, par. 4:

"En ce qui a trait au non renouvellement des autres employés du Ministère pour les années

1993, 1994 et 1995, le Ministère est actuellement en train de colliger cette information et je vous la ferai parvenir avec les commentaires appropriées dès qu'elle sera disponible."

ce qui est en contradiction à la lettre du 26 juillet qu'elle vous a adressée, puisqu'elle n'a pas encore l'information.

CRTFP : 166-2-27316

Sans être irrévérentieux, nous nous inscrivons en faux aux prétentions de l'employeur et au contenu de sa lettre du 26 juillet et insistons pour dire que la Commission a le droit lorsqu'il s'agit d'une interprétation ou l'application à l'endroit de Madame Beaulieu d'une directive du Conseil du Trésor, de traiter de ce sujet car Madame Beaulieu a subi un préjudice au niveau économique et il n'est pas question ici d'un salaire supérieur à celui prévu à son contrat de travail, mais plutôt de la suspension du régime de rémunération au rendement de la requérante, chose que la requérant a le droit de recevoir des augmentations au rendement suivant les cotes au rendement qu'elle s'était méritée par son travail.

N'oublions pas que la même représentante d'un autre côté plaide en Cour Fédérale contre le Ministère pour les mêmes raisons et qu'aujourd'hui elle invoque d'autres motifs malgré qu'ils soient aussi louables que les siens et de même nature. Ceci nous amène beaucoup à réfléchir sur la bonne foi de l'employeur...

Pour toutes ces raisons, nous croyons que les objections contenues dans les lettres envoyées par la représentante de l'employeur sont mal fondées et devraient être rejetées, les dates du 7 au 11 octobre maintenues pour que les parties puissent être devant l'arbitre de la Commission et faire les représentations qui s'imposent.

Je vous remercie à l'avance de l'attention que vous porterez à la présente et nous nous tenons à votre disposition, afin de faire valoir oralement, si vous le jugez opportun, les réponses que vous soulignons ci-dessus.

Dans cette attente, nous vous prions de croire, Monsieur le Secrétaire-adjoint, à l'expression de nos salutations distinguées.

Motifs de décision sur l'objection préliminaire

La compétence d'un arbitre dans le cadre du régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* trouve sa source dans l'article 92 du texte législatif:

*Arbitrage des griefs**Renvoi à l'arbitrage*

92. (1) *Après l'avoir porté jusqu'au dernier palier de la procédure applicable sans avoir obtenu satisfaction, un fonctionnaire peut renvoyer à l'arbitrage tout grief portant sur :*

a) l'interprétation ou l'application, à son endroit, d'une disposition d'une convention collective ou d'une décision arbitrale;

b) dans le cas d'un fonctionnaire d'un ministère ou secteur de l'administration publique fédérale spécifié à la partie I de l'annexe I ou désigné par décret pris au titre du paragraphe (4), soit une mesure disciplinaire entraînant la suspension ou une sanction pécuniaire, soit un licenciement ou une rétrogradation visé aux alinéas 11(2)f) ou g) de la Loi sur la gestion des finances publiques;

c) dans les autres cas, une mesure disciplinaire entraînant le licenciement, la suspension ou une sanction pécuniaire.

(2) Pour pouvoir renvoyer à l'arbitrage un grief du type visé à l'alinéa (1)a), le fonctionnaire doit obtenir, dans les formes réglementaires, l'approbation de son agent négociateur et son acceptation de le représenter dans la procédure d'arbitrage.

(3) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet de permettre le renvoi à l'arbitrage d'un grief portant sur le licenciement prévu sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

(4) Le gouverneur en conseil peut, par décret, désigner, pour l'application de l'alinéa (1)b), tout secteur de l'administration publique fédérale spécifié à la partie II de l'annexe I.

Le grief de M^{me} Beaulieu concerne une présumée faute d'éthique professionnelle qu'aurait commise M. Serge Pépin lorsqu'il a communiqué une opinion juridique qui, selon la fonctionnaire s'estimant lésée ne coïncidait pas avec la sienne dans un dossier

où l'on avait demandé ses commentaires. Il ne s'agit donc pas d'une plainte à l'encontre d'une mesure disciplinaire qui pourrait faire l'objet d'un renvoi en vertu des dispositions des alinéas 92(1)b) et c) de la Loi. De plus, le fait que M^{me} Beaulieu ne soit pas syndiquée lui enlève toute possibilité de renvoyer à l'arbitrage un grief concernant l'interprétation ou l'application d'une convention collective ou d'une décision arbitrale en vertu de l'alinéa 92(1)a). En effet le paragraphe 92(2) a pour effet d'exiger qu'un fonctionnaire soit assujetti à une convention collective et ait l'appui de son agent négociateur pour renvoyer à l'arbitrage un grief touchant l'interprétation d'une convention collective ou d'une décision arbitrale.

Je dois donc conclure que je n'ai pas la compétence nécessaire pour entendre le grief de M^{me} Beaulieu.

**Yvon Tarte,
président.**

OTTAWA, le 10 janvier 1997.