

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport de vérification
en matière de dotation
et sur les promotions
sans concours

Ministère
de la Culture
et des
Communications

SEPTEMBRE 2015

ÉQUIPE DE VÉRIFICATION

Marie-Eve Bonneau-Roy
Mylène Lajoie
Isabelle Pageot

COLLABORATION

Lionel Nouemsi

SOUS LA SUPERVISION DE

Lucie Robitaille, directrice générale
Direction générale des activités
de surveillance et du greffe

La version électronique de ce document
peut être consultée dans le site Web de
la Commission de la fonction publique
à l'adresse suivante :



Le masculin générique
est employé dans le but
d'alléger le texte et désigne,
selon le contexte, aussi bien
les femmes que les hommes.

La reproduction et la traduction
sont autorisées, à la condition
d'indiquer la source.

Dépôt légal - 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-73726-1 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-73725-4 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2015

Avec la volonté d'appliquer le principe de réduction à la source, la Commission de la fonction publique a limité
l'impression du présent document à 45 exemplaires.



Imprimé en noir et blanc sur du papier Rolland Enviro100 Satin, contenant
100% de fibres recyclées postconsommation, certifié FSC et Éco-logo,
désencré par un procédé sans chlore et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

**Rapport de vérification
en matière de dotation
et sur les promotions
sans concours**

**Ministère
de la Culture
et des
Communications**

SEPTEMBRE 2015



LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

MISSION

Contribuer, par ses activités de surveillance et de tribunal, à assurer l'égalité d'accès des citoyennes et des citoyens à la fonction publique, la compétence des personnes qui y sont recrutées et promues, ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions qui y sont prises en matière de gestion des ressources humaines.

VISION

Être reconnue comme une organisation proactive offrant des services accessibles et de qualité et dont les interventions concourent à assurer des pratiques de gestion des ressources humaines respectueuses des principes et des valeurs de la *Loi sur la fonction publique*.

VALEURS

En plus de son adhésion aux cinq valeurs de l'administration publique que sont la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect, la Commission base ses interventions sur les trois valeurs suivantes : indépendance, cohérence et transparence.

Indépendance

La Commission est libre de toute influence et de tout intérêt qui pourraient entraver l'exercice de son jugement et sa neutralité.

Cohérence

La Commission accorde une place prépondérante à l'exemplarité. À cet égard, elle s'assure que ses actions sont en concordance avec son discours. Elle favorise le maintien d'un niveau élevé de qualité et de cohérence de ses décisions.

Transparence

La Commission agit en toute transparence, car elle considère que sa clientèle et son personnel ont droit à une information juste, accessible et compréhensible.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	04
LISTE DES SIGLES	04
FAITS SAILLANTS	05

PARTIE 01

MISE EN CONTEXTE	10
------------------	----

PARTIE 02

OBJECTIF, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE	14
2.1 Objectif	16
2.2 Portée et démarche méthodologique	16
2.2.1 Concours et réserves de candidatures	16
2.2.2 Promotions sans concours	17
2.2.3 Nominations à des emplois réguliers et occasionnels	17

PARTIE 03

CADRE NORMATIF	18
----------------	----

PARTIE 04

RÉSULTATS DES TRAVAUX	22
4.1 Concours et réserve de candidatures	24
4.1.1 Comité d'évaluation et personne-ressource	24
4.1.2 Appel de candidatures	24
4.1.3 Vérification de l'admissibilité	25
4.1.4 Procédure d'évaluation	26
4.1.5 Constitution des listes de déclaration d'aptitudes	26
4.1.6 Dossier de concours	26
4.2 Promotions sans concours	27
4.2.1 Admissibilité des candidats	27
4.2.2 Respect des six conditions du <i>Règlement sur la promotion sans concours</i>	27
4.2.3 Conditions à respecter relativement à la vérification des aptitudes	29
4.2.3.1 Prépondérance accordée à la vérification des habiletés de base et utilisation des moyens d'évaluation appropriés	29
4.2.3.2 Autres conditions à respecter	29
4.2.4 Pratiques recommandées relativement à la vérification des aptitudes	30
4.2.4.1 Moyens d'évaluation	30
4.2.4.2 Composition du comité d'évaluation	31
4.2.4.3 Transfert des résultats	32
4.2.4.4 Dossier ministériel	33
4.2.5 Autre constat	35
4.2.6 Caractère non rétroactif des promotions sans concours	35
4.3 Nominations à des emplois réguliers et occasionnels	36
4.3.1 Nominations faites à partir de listes de déclaration d'aptitudes	36
4.3.1.1 Utilisation des listes de déclaration d'aptitudes	36
4.3.1.2 Rémunération	38
4.3.2 Nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines	40

CONCLUSION	42
COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS	43
ANNEXE – LE CADRE NORMATIF ET SON APPLICATION	46

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	Documents absents des dossiers de promotion sans concours ou incomplets	34
TABLEAU 2	Nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines : répartition des situations de non-conformité	41

LISTE DES SIGLES

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
LDA	Liste de déclaration d'aptitudes
MCC	Ministère de la Culture et des Communications
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SGLDA	Système de gestion des listes de déclaration d'aptitudes

FAITS SAILLANTS

OBJECTIF DES TRAVAUX

Dans la présente vérification, la Commission de la fonction publique avait comme objectif d'évaluer si l'application du cadre normatif par le ministère de la Culture et des Communications (MCC), concernant certains aspects de la dotation en personnel ainsi que les promotions sans concours, respectait les principes et les valeurs de la fonction publique québécoise, que sont notamment l'équité, l'impartialité et la sélection au mérite, afin de favoriser l'égalité d'accès aux emplois et de s'assurer de la compétence des personnes embauchées et promues.

La dotation en personnel dans la fonction publique et les promotions sans concours sont encadrées principalement par la *Loi sur la fonction publique* de même que par les règlements et les directives qui en découlent.

La période examinée dans cette vérification s'est étendue du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014 et portait sur les volets suivants :

- les concours et les réserves de candidatures;
- les promotions sans concours;
- les nominations à des emplois réguliers et occasionnels.

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Concours et réserves de candidatures

À la suite de l'analyse des dossiers dont la Commission a pris connaissance, il en ressort que le MCC a respecté la majorité des éléments prescrits par le cadre normatif en ce qui concerne le concours de promotion de cadre, classe 2, et la réserve de candidatures de restaurateur d'œuvres d'art et d'objets à valeur patrimoniale comptant 2, 5 et 8 années d'expérience. Néanmoins, la Commission a constaté des éléments non conformes au regard de l'admissibilité. Ainsi, dans la réserve, le MCC n'a pas vérifié l'admissibilité de deux candidats de façon appropriée.

Promotions sans concours

Les résultats de la vérification de la Commission démontrent qu'une des trois promotions sans concours vérifiées n'aurait pas dû être accordée par le MCC, car elle contrevenait au *Règlement sur la promotion sans concours*. En effet, il était question dans ce dossier d'une promotion à un nouvel emploi plutôt que d'un enrichissement des tâches de l'emploi occupé initialement.

De plus, le MCC n'a pas suivi toutes les pratiques préconisées par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) concernant les moyens d'évaluation, le transfert de résultats et la documentation des dossiers.

Nominations à des emplois réguliers et occasionnels

- Nominations faites à partir de listes de déclaration d'aptitudes (LDA)

Concernant le respect de l'utilisation des LDA selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures, conformément à l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*, 52 nominations (87 %) se sont avérées conformes, tandis que 8 (13 %) se sont révélées non conformes en ce qui a trait aux attributions de l'emploi.

- Rémunération

Au total, 54 nominations ont été vérifiées au regard de la rémunération : 50 (93 %) se sont avérées conformes et 4 (7 %) se sont révélées non conformes. Considérant ces 4 nominations non conformes, 2 découlent d'une mauvaise application de l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours* et 2 ne respectent pas la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*.

- Nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines

La Commission a examiné 11 dossiers où des nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines ont été accordées pendant la période visée. Elle a vérifié l'admissibilité des personnes à la classe d'emplois, la durée des contrats accordés et leur prolongation ou leur renouvellement. Au total, 9 dossiers se sont révélés non conformes, soit 82 %. Dans les 11 dossiers examinés, les personnes répondaient aux conditions d'admission de la classe d'emplois visée. Certains dossiers présentent une situation de non-conformité à la fois pour la durée et le renouvellement. Ainsi, la Commission a constaté que 7 personnes avaient obtenu un emploi occasionnel pour une durée de plus de onze semaines sans avoir été déclarées aptes sur une LDA. La durée des contrats dans ces 7 dossiers variait de douze à dix-neuf semaines. La Commission a examiné le renouvellement ou la prolongation des contrats dans les mêmes emplois. Parmi les 11 dossiers vérifiés, 7 n'étaient pas conformes.

SOMMES VERSÉES EN TROP

La Commission a observé que quatre employés ont obtenu des sommes versées en trop pour un total estimé à 33 000 \$. Plus précisément, la plus haute somme versée en trop est d'environ 15 600 \$¹.

1. Ces estimations ont été calculées en date du 20 avril 2015.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations au MCC concernant les concours et les réserves de candidatures :

Recommandation 1

Retirer le candidat qui n'aurait pas dû être inscrit sur la LDA de 8 années d'expérience de la réserve de restaurateur d'œuvres d'art et d'objets à valeur patrimoniale.

Recommandation 2

S'assurer de produire un guide d'évaluation *avant* l'administration des examens au moment de la tenue de tout concours ou de toute réserve de candidatures.

Les recommandations au MCC concernant les promotions sans concours :

Recommandation 3

S'assurer, à l'occasion d'une promotion sans concours, que l'enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi initial provient bien d'un ajout de tâches ou de mandats, et non d'un changement d'emploi.

Recommandation 4

Annuler l'attribution de la promotion sans concours non conforme.

Recommandation 5

Utiliser les moyens d'évaluation appropriés à la classe d'emplois réévaluée.

Recommandation 6

Élaborer un guide d'évaluation et déterminer la pondération des moyens d'évaluation avant l'administration des moyens d'évaluation et ne pas modifier le guide et la pondération par la suite.

Recommandation 7

Ne pas procéder à un transfert de qualification à l'occasion d'une promotion sans concours.

Recommandation 8

Vérifier si les examens faisant l'objet d'un transfert des résultats sont toujours en vigueur et, dans le cas contraire, vérifier si le transfert est pertinent.

Recommandation 9

Ne pas transférer le résultat d'un examen qui se situe sous le seuil de passage recommandé par le concepteur de l'examen.

Recommandation 10

Par souci d'impartialité et d'équité, la Commission recommande au MCC que la promotion sans concours d'un candidat travaillant au sein de la direction des ressources humaines soit réalisée et approuvée par des personnes venant d'une autre organisation.

Les recommandations au MCC concernant les nominations à des emplois réguliers et occasionnels :**Recommandation 11**

Comme une LDA n'est valide que pour les utilisations annoncées dans l'appel de candidatures, examiner l'opportunité de régulariser les nominations non conformes.

Recommandation 12

Mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les nominations à des emplois réguliers et occasionnels respectent l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*².

Recommandation 13

Au moment de l'embauche d'une personne à un emploi régulier ou occasionnel, lorsque cela est nécessaire, s'assurer de vérifier les documents qui ont servi à l'admissibilité au concours, afin d'éviter de reconnaître de la scolarité ou des expériences deux fois, et joindre ces documents au dossier.

2. Une liste de déclaration d'aptitudes n'est valide que pour les utilisations annoncées lors de l'appel de candidatures.

Recommandation 14

S'assurer d'appliquer correctement la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* et, le cas échéant, la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines* afin de favoriser l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de rémunération.

Recommandation 15

Évaluer les moyens à mettre en place pour régulariser les dossiers qui comportent des erreurs de rémunération et prendre les mesures appropriées afin de rétablir l'équité entre les employés.

Recommandation 16

Ne plus procéder à des nominations avant la date d'émission des LDA.

Recommandation 17

S'assurer de documenter les dossiers de manière à rendre compte de la vérification des expériences de travail à titre d'étudiant au regard de l'application de l'article 13 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* et, le cas échéant, de l'article 33.3 de la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines*.

Recommandation 18

Respecter les règles énoncées dans la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* relativement à la durée, à la prolongation ou au renouvellement des emplois d'une durée inférieure à onze semaines.



PARTIE



MISE EN CONTEXTE

En 2012, la Commission de la fonction publique a entrepris une série de vérifications en matière de dotation en personnel dans les ministères et les organismes afin de s'assurer de l'intégrité des processus utilisés. Elle a entrepris ces vérifications parce qu'elle avait trouvé des situations de non-conformité dans ses travaux antérieurs qui portaient notamment sur l'accès aux emplois dans la fonction publique³, les emplois occasionnels de longue durée⁴, les promotions sans concours⁵ et les désignations à titre provisoire pour les emplois de cadres⁶. Ainsi, la Commission a jugé nécessaire d'effectuer des vérifications en matière de dotation et de promotion sans concours, considérant les risques relatifs de ces activités dans les ministères et les organismes.

Les nombreux départs à la retraite, l'objectif de réduction de l'effectif de la fonction publique, qui se traduit par l'application de mesures telles que le remplacement d'un retraité sur deux⁷, les gels sporadiques d'embauche, les réorganisations administratives et les pénuries dans certains secteurs de la main-d'œuvre sont des contraintes bien réelles pour les gestionnaires, constamment tiraillés entre leurs objectifs liés au fonctionnement et leur capacité organisationnelle. Néanmoins, la Commission estime que tout cela ne peut justifier le contournement des règles qu'elle a constaté dans différentes situations au sein des entités vérifiées au fil des ans.

Il convient de mentionner également que des modifications à la *Loi sur la fonction publique*, en vigueur depuis le 29 mai 2015, introduisent des changements majeurs au processus de dotation des emplois dans la fonction publique. La Commission s'assurera, par ses activités de surveillance futures, du respect de ces nouvelles règles. Toutefois, comme la présente vérification porte sur une période antérieure à l'entrée en vigueur de ces modifications, soit du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014, la Commission a vérifié les processus visés en tenant compte du cadre normatif applicable pendant cette période.

C'est dans cette optique que la Commission expose dans le présent rapport les résultats de la vérification menée auprès du ministère de la Culture et des Communications (MCC) : celui-ci « a pour mission de contribuer à l'affirmation de l'identité et de la vitalité culturelle québécoises, de favoriser l'accès et la participation des citoyennes et des citoyens à la vie culturelle et de susciter le développement des communications ». Le MCC comptait, au 31 mars 2014, 401 employés occupant un emploi régulier ou occasionnel⁸.

Le présent rapport a pour objet le concours de promotion et la réserve de candidatures réalisés par le MCC durant la période visée, de même que les promotions sans concours et les nominations à des emplois réguliers et occasionnels qu'il a effectuées. Ce rapport regroupe les constats et les recommandations de la Commission.

3. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification de l'accès aux emplois dans la fonction publique*, Québec, CFP, 2007, 20 p.

4. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les emplois occasionnels de longue durée*, Québec, CFP, 2010, 54 p.

5. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les promotions sans concours*, Québec, CFP, 2011, 73 p.

6. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification des désignations à titre provisoire dans des emplois de cadres*, Québec, CFP, 2007, 16 p.

7. Cette mesure a pris fin le 31 mars 2015, mais elle était en vigueur pendant la vérification menée par la Commission.

8. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS, *Rapport annuel de gestion 2013-2014*, Québec, MCC, 2014, p. 17 et 52.



PARTIE



OBJECTIF, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

OBJECTIF, PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 OBJECTIF

L'objectif de la vérification menée par la Commission auprès du MCC était d'évaluer si l'application du cadre normatif concernant certains aspects de la dotation en personnel ainsi que les promotions sans concours respectait les principes et les valeurs de la fonction publique québécoise, que sont notamment l'équité, l'impartialité et la sélection au mérite, afin de favoriser l'égalité d'accès aux emplois et de s'assurer de la compétence des personnes embauchées et promues.

2.2 PORTÉE ET DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

La période examinée dans cette vérification s'est étendue du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014. Cependant, certaines analyses et des constats ont trait à des situations antérieures, mais qui ont tout de même un impact sur la période visée.

Cette vérification porte sur les trois volets suivants :

- 1) les concours et les réserves de candidatures;
- 2) les promotions sans concours; et
- 3) les nominations à des emplois réguliers et occasionnels.

2.2.1 CONCOURS ET RÉSERVES DE CANDIDATURES

La Commission a vérifié un concours de promotion et une réserve de candidatures réalisés par le MCC au regard notamment de la *Loi sur la fonction publique*, du *Règlement sur la tenue de concours*, du *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*⁹, produit par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), et des autres éléments applicables. La date de constitution de la liste de déclaration d'aptitudes (LDA) était l'élément pris en considération pour déterminer les concours et les réserves de candidatures à vérifier.

La Commission a vérifié, pour la période visée, le concours de promotion et la réserve de candidatures du MCC en ce qui a trait à la composition du comité d'évaluation, à l'appel de candidatures, aux modalités d'inscription, à l'admissibilité des candidats au concours ou à la réserve, à la procédure d'évaluation et à la constitution des LDA.

9. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*, Québec, SCT, 2005, 53 p.

2.2.2 PROMOTIONS SANS CONCOURS

La Commission a procédé à la vérification des trois promotions sans concours accordées par le MCC entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014. La date d'obtention de la promotion par l'employé a été prise en considération pour déterminer si elle se situait durant la période visée. Les données utilisées ont été obtenues du SCT.

Pour chacune des promotions sans concours, l'admissibilité à la classe d'emplois et le respect des six conditions du *Règlement sur la promotion sans concours* ont été vérifiés. La Commission a également observé les pratiques du MCC au regard du guide *Promotion sans concours - Guide d'application*¹⁰, élaboré par le SCT, en ce qui concerne les conditions à respecter et les pratiques recommandées à l'égard de la vérification d'aptitudes, y compris la documentation du dossier ministériel. Elle s'est aussi prononcée sur le caractère rétroactif de la nomination.

2.2.3 NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS

En premier lieu, la Commission a vérifié les nominations à des emplois réguliers et occasionnels effectuées à partir de LDA pendant la période visée. Les nominations ont été extraites des données inscrites au système de gestion des listes de déclaration d'aptitudes (SGLDA) et de celles qui ont été obtenues du SCT.

Ce volet de la vérification a porté sur :

- l'utilisation des LDA selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures, en vertu du *Règlement sur la tenue de concours*;
- le taux de traitement attribué selon les règles prévues dans la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*;
- les horaires de travail majorés, le cas échéant, selon les modalités prévues dans les conventions collectives et dans les conditions de travail régissant les emplois visés.

En second lieu, la Commission a vérifié des nominations à des emplois occasionnels de personnes qui ne sont pas déclarées aptes sur une LDA, conformément à l'annexe 1 de la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*, soit des nominations à des « emplois occasionnels faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel ». Les données relatives à ces nominations ont été obtenues du SCT.

Les dossiers vérifiés concernent des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines. La Commission a vérifié dans chaque cas l'admissibilité à la classe d'emplois, la durée du contrat et, le cas échéant, son renouvellement ou sa prolongation. Pour ces dossiers, en raison de la vérification du renouvellement des contrats, la Commission analyse l'ensemble des contrats d'une durée inférieure à onze semaines qu'un employé a obtenus, tant les contrats qui ont eu lieu durant la période de vérification que ceux qui ont été obtenus avant et après cette dernière.

10. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Promotion sans concours - Guide d'application*, Québec, SCT, 2007, 8 p.



PARTIE



03

CADRE NORMATIF

CADRE NORMATIF¹¹

La dotation en personnel dans la fonction publique est encadrée principalement par la *Loi sur la fonction publique* ainsi que par les règlements et les directives qui en découlent. Les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont responsables de la gestion des ressources humaines de leur organisation. L'article 39 de la *Loi sur la fonction publique* mentionne qu'ils doivent gérer « les ressources humaines dans le cadre des politiques du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines ».

L'article 42 de la *Loi sur la fonction publique* prévoit que « les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours ». Les ministères et les organismes doivent donc tenir des concours afin de pourvoir leurs emplois. À l'occasion de la tenue d'un concours ou d'une réserve de candidatures, les principales étapes sont l'élaboration d'un appel de candidatures, la vérification de l'admissibilité, la détermination de la procédure d'évaluation et la constitution de la LDA. Ces étapes sont encadrées par le *Règlement sur la tenue de concours* et par le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*, élaboré par le SCT.

Par ailleurs, faisant exception à la règle générale, la *Loi sur la fonction publique* prévoit qu'un « fonctionnaire dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur peut être promu sans concours, selon les normes que le Conseil du trésor détermine par règlement, s'il rencontre les conditions d'admission de la classe de l'emploi ainsi réévalué et s'il est déclaré apte par le président du Conseil » (art. 42). Le *Règlement sur la promotion sans concours* énonce six conditions qui doivent être remplies pour permettre la promotion sans concours. Pour sa part, le SCT a élaboré un guide d'application afin de préciser les conditions à respecter et les pratiques recommandées au regard de la déclaration d'aptitudes des candidats à la promotion sans concours.

Les nominations à des emplois réguliers et occasionnels faites à partir des LDA doivent l'être conformément au *Règlement sur la tenue de concours*, à la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*, ainsi qu'aux conventions collectives de travail ou aux conditions de travail régissant chacun des emplois visés.

Enfin, certaines nominations à des emplois occasionnels peuvent être faites sans qu'une personne soit déclarée apte. Il s'agit de nominations à des emplois occasionnels faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel, comme le prévoit la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*.

L'annexe du présent rapport expose le cadre normatif détaillé et son application.

11. Des modifications importantes au cadre normatif sont entrées en vigueur le 29 mai 2015. Le cadre normatif présenté est celui applicable pendant la période visée par la vérification, soit du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014.



PARTIE



RÉSULTATS DES TRAVAUX

RÉSULTATS DES TRAVAUX

4.1 CONCOURS ET RÉSERVE DE CANDIDATURES

La Commission a vérifié une réserve de candidatures et un concours de promotion tenus par le MCC entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014, soit :

- une réserve de restaurateur d'œuvres d'art et d'objets à valeur patrimoniale, comptant 2, 5 et 8 années d'expérience;
- un concours de promotion de cadre, classe 2, à titre de directeur général.

4.1.1 COMITÉ D'ÉVALUATION ET PERSONNE-RESSOURCE

En ce qui concerne la composition du comité d'évaluation pour la réserve de candidatures et le concours de promotion vérifiés par la Commission, elle s'est avérée conforme aux critères définis dans le *Règlement sur la tenue de concours*, dans la *Politique concernant la tenue de concours de recrutement et de promotion dans la fonction publique* ainsi que dans le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*.

4.1.2 APPEL DE CANDIDATURES

Le MCC a respecté les lignes directrices énoncées dans le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion* dans l'élaboration de ses appels de candidatures.

4.1.3 VÉRIFICATION DE L'ADMISSIBILITÉ

La Commission a voulu s'assurer que la grille d'admissibilité de chaque processus avait été appliquée correctement. Elle a vérifié, pour le concours de promotion de cadre, classe 2, l'admissibilité de l'ensemble des candidatures, soit respectivement 3 candidatures admises et 2 non admises. Pour ce processus, l'admissibilité a été faite correctement.

Pour la réserve de restaurateurs d'œuvres d'art et d'objets à valeur patrimoniale, la Commission a vérifié les 22 candidatures admises à la réserve. Elle a aussi examiné 21 autres candidatures non admises parmi une centaine de candidatures reçues. Pour cette réserve, qui exigeait comme conditions d'admission un diplôme universitaire de 1^{er} cycle ainsi que 2, 5 ou 8 années d'expérience, 20 des 22 dossiers de candidatures admises vérifiés étaient conformes.

Les deux dossiers non conformes se présentent comme suit :

- D'abord, pour le premier candidat, le MCC a comptabilisé en un seul bloc des expériences de travail intermittentes s'échelonnant sur plusieurs années. Le curriculum vitæ de ce candidat permet de constater qu'il n'a pas toujours travaillé à temps plein pendant ces années. Ainsi, le MCC a comptabilisé 9 années et 6 mois d'expérience au lieu de 6 années et 10 mois. Ce candidat aurait donc dû être inscrit sur les LDA de 2 années et de 5 années d'expérience et non sur celle de 8 années;
- Pour le second candidat, le MCC a calculé une expérience de travail à temps partiel (12 heures par semaine) à raison de 15 heures par semaine. Convertissant cette expérience en mois, le MCC a donc reconnu 25 mois d'expérience, alors qu'en réalité il fallait compter 20 mois. Le candidat cumule donc 4 années et 7 mois d'expérience pertinente et non 5 années. Cependant, comme ce candidat n'a pas réussi à se qualifier, cette erreur n'a pas eu d'impact.

RECOMMANDATION

Recommandation 1

Retirer le candidat qui n'aurait pas dû être inscrit sur la LDA de 8 années d'expérience de la réserve de restaurateur d'œuvres d'art et d'objets à valeur patrimoniale.

4.1.4 PROCÉDURE D'ÉVALUATION

La procédure d'évaluation était appropriée dans le cas de la réserve de restaurateur d'œuvres d'art et d'objets à valeur patrimoniale. Pour le concours de promotion de cadre, classe 2, le guide d'évaluation a été fait après l'administration de l'examen écrit. À noter que ce guide est un outil qui doit être préparé par les membres du comité d'évaluation, ou par le responsable de concours, et qui doit contenir toute l'information sur la procédure d'évaluation choisie pour le concours, à savoir les critères d'évaluation et la valeur de chacun dans la procédure, les moyens d'évaluation utilisés pour mesurer ces critères et le seuil de passage recommandé pour chacun de ces moyens. Ce guide doit être élaboré au début du concours; il doit aussi être signé et daté. Les décisions prises concernant l'évaluation ne peuvent être modifiées par la suite, à l'exception du seuil de passage final qui doit être déterminé une fois les résultats des examens obtenus. De plus, selon la fiche technique de l'examen écrit utilisé pour le concours de promotion de cadre, classe 2, la modification de la pondération des critères aurait dû être demandée au Centre de services partagés du Québec (CSPQ) au moment de la transmission des cahiers de réponse pour la correction, ce que le MCC n'a pas fait puisqu'il a modifié la pondération des critères de cet examen après l'administration et la correction de celui-ci. La procédure d'évaluation n'était donc pas appropriée.

4.1.5 CONSTITUTION DES LISTES DE DÉCLARATION D'APTITUDES

Dans les deux processus vérifiés par la Commission, le MCC a respecté la réglementation sur la tenue de concours quant à la constitution des LDA.

4.1.6 DOSSIER DE CONCOURS

Il importe qu'un dossier de concours soit constitué de façon que s'y trouvent tous les documents permettant de comprendre le déroulement du concours, ou de la réserve de candidatures, et les décisions prises à cet égard.

Dans les deux processus vérifiés par la Commission, le guide d'évaluation était présent et bien rempli, sauf que pour le concours de promotion de cadre, classe 2, comme cela a été mentionné précédemment, le guide d'évaluation a été fait après l'administration de l'examen écrit.

RECOMMANDATION

Recommandation 2

S'assurer de produire un guide d'évaluation *avant* l'administration des examens au moment de la tenue de tout concours ou de toute réserve de candidatures.

4.2 PROMOTIONS SANS CONCOURS

La Commission a vérifié les trois promotions sans concours accordées par le MCC entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 mars 2014 afin de s'assurer qu'elles avaient été accordées en conformité avec le cadre normatif et en tenant compte des pratiques préconisées par le SCT dans le guide *Promotion sans concours - Guide d'application*.

4.2.1 ADMISSIBILITÉ DES CANDIDATS

La *Loi sur la fonction publique* prévoit que le candidat à la promotion sans concours doit remplir les conditions d'admission, notamment avoir la scolarité et l'expérience requises pour accéder à la classe d'emplois visée.

Les trois dossiers de promotion sans concours vérifiés par la Commission se sont avérés conformes concernant l'admissibilité des candidats à la classe d'emplois.

4.2.2 RESPECT DES SIX CONDITIONS DU RÈGLEMENT SUR LA PROMOTION SANS CONCOURS

La Commission a vérifié les six conditions du *Règlement sur la promotion sans concours*. La situation de non-conformité observée concerne le respect de la première condition, laquelle porte sur l'enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi. Un des trois dossiers de promotion sans concours ne respectait pas cette condition.

Pour être conforme, l'enrichissement doit provenir « d'un ajout de tâches ou de mandats et non d'un changement d'emploi; il faut donc conserver une partie significative des tâches exercées avant l'enrichissement de l'emploi. De plus, la raison d'être de l'emploi ne devrait pas être modifiée de façon importante à la suite de la réévaluation de l'emploi », comme le SCT le mentionne dans le guide *Promotion sans concours - Guide d'application*¹².

12. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Promotion sans concours - Guide d'application*, Québec, SCT, 2007, p. 2.

Pour le dossier non conforme, la Commission est d'avis qu'il s'agit d'un nouvel emploi :

- Ce dossier concerne un technicien qui a été promu professionnel. Les attributions décrites dans la description d'emploi de l'emploi réévalué démontrent qu'une partie significative des tâches antérieures n'ont pas été conservées et que la raison d'être de l'emploi a été modifiée de façon importante. L'examen du formulaire de la promotion sans concours permet d'observer qu'une grande partie des tâches du technicien visé ont été assignées à une nouvelle personne-ressource sur le plan technique et que ce transfert s'est fait au profit de l'acquisition de tâches professionnelles. Ce formulaire indique également « qu'il est demandé de lui accorder un statut de professionnel en lui assignant le poste de conseiller en [...] ». De plus, l'historique de l'emploi sur le formulaire de la promotion sans concours ne démontre pas l'enrichissement de l'emploi, mais plutôt le développement des compétences de la personne.

Comme la Commission l'a déjà mentionné dans son rapport de vérification sur les promotions sans concours publié en 2011, « la réévaluation d'un emploi doit se faire en fonction des tâches à effectuer, et non en fonction des connaissances et de la compétence de la personne qui occupe l'emploi. [...] La demande de promotion sans concours doit être bien documentée afin que l'enrichissement soit clairement démontré, car, si celui-ci est absent ou peu démontré, il ne peut y avoir ouverture à une demande de promotion sans concours¹³ ».

RECOMMANDATION

Recommandation 3

S'assurer, à l'occasion d'une promotion sans concours, que l'enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi initial provient bien d'un ajout de tâches ou de mandats, et non d'un changement d'emploi.

La Commission rappelle que la promotion sans concours est une exception au principe de la promotion par voie de concours et qu'elle doit s'exercer conformément à la *Loi sur la fonction publique*, dans le respect des conditions inscrites au *Règlement sur la promotion sans concours* et selon les modalités prévues dans l'acte de délégation. À la lumière de ses constats, la Commission est d'avis qu'une des trois promotions sans concours n'aurait pas dû être accordée, car elle contrevient au Règlement.

RECOMMANDATION

Recommandation 4

Annuler l'attribution de la promotion sans concours non conforme.

13. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur les promotions sans concours*, Québec, CFP, 2011, p. 22-23.

4.2.3 CONDITIONS À RESPECTER RELATIVEMENT À LA VÉRIFICATION DES APTITUDES

4.2.3.1 PRÉPONDÉRANCE ACCORDÉE À LA VÉRIFICATION DES HABILITÉS DE BASE ET UTILISATION DES MOYENS D'ÉVALUATION APPROPRIÉS

L'acte de délégation de la promotion sans concours et le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* mentionnent que, au moment de la vérification des aptitudes des candidats à la promotion sans concours, le délégataire s'engage à accorder la prépondérance à la vérification des habiletés de base de la classe d'emplois visée et à utiliser les moyens d'évaluation appropriés à cette fin. Il s'avère que, pour les trois dossiers de promotions sans concours vérifiés par la Commission, le MCC a respecté la condition qui consiste à accorder la prépondérance à la vérification des habiletés de base de la classe d'emplois visée.

Cependant, pour une promotion, le MCC a utilisé trois moyens d'évaluation, dont un qui n'était pas approprié à la classe d'emplois réévaluée. En effet, le MCC a eu recours à un examen qui mesure des habiletés professionnelles telles que l'esprit d'équipe et le sens du service à la clientèle. Cet examen n'aurait pas dû être utilisé. En effet, selon la fiche technique de l'examen, ce dernier est réservé à des emplois de niveau technique et professionnel, alors que l'emploi réévalué est de niveau « personnel de bureau ».

RECOMMANDATION

Recommandation 5

Utiliser les moyens d'évaluation appropriés à la classe d'emplois réévaluée.

4.2.3.2 AUTRES CONDITIONS À RESPECTER

Dans les trois dossiers de promotion sans concours vérifiés par la Commission, les autres conditions à respecter mentionnées dans le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* ont été observées, notamment le respect des seuils de passage recommandés ainsi que l'exclusion des supérieurs immédiat et hiérarchique de la vérification d'aptitudes.

4.2.4 PRATIQUES RECOMMANDÉES RELATIVEMENT À LA VÉRIFICATION DES APTITUDES

Dans le guide *Promotion sans concours - Guide d'application*, le SCT formule certaines recommandations ayant trait aux moyens d'évaluation, à la composition du comité d'évaluation, au transfert des résultats et au dossier ministériel. Par l'acte de délégation, qui est offert depuis 2001 par le SCT à tous les ministères et les organismes qui en font la demande, ces derniers se sont engagés à considérer ces pratiques, qui permettent d'assurer l'uniformité du traitement des dossiers et l'équité pour tous les candidats.

4.2.4.1 MOYENS D'ÉVALUATION

Les pratiques recommandées concernant les moyens d'évaluation sont les suivantes :

- évaluer le plus complètement possible les habiletés de la personne visée en utilisant généralement trois examens;
- s'assurer qu'aucun examen n'est éliminatoire;
- exclure l'expérience comme critère d'évaluation;
- déterminer la valeur relative des moyens d'évaluation et le seuil de passage global avant l'utilisation des moyens d'évaluation.

Le MCC n'a pas considéré toutes ces pratiques dans deux des trois promotions sans concours. D'abord, dans un dossier, le guide d'évaluation a été préparé après l'administration des examens écrits. De plus, un tableau synthèse des résultats du candidat présent au dossier montre qu'un examen oral avait été prévu dans la procédure d'évaluation. Toutefois, cet examen n'a pas été administré. La pondération des examens a donc été modifiée après leur administration. Il est essentiel de déterminer le guide d'évaluation avant l'administration des examens, et ce dernier ne peut être modifié par la suite. Le guide d'application du *Règlement sur la promotion sans concours* mentionne que les évaluateurs doivent respecter le guide d'évaluation prévu afin que l'évaluation de l'employé soit réalisée de façon transparente et impartiale.

Dans l'autre dossier, aucun guide d'évaluation n'a été fait pour cette promotion sans concours. Le MCC a fourni à la Commission un guide d'évaluation préparé en 2005 pour un concours de secrétaire principale parce qu'on a transféré la qualification de cette personne à ce concours. Un nouveau guide d'évaluation aurait dû être préparé pour cette promotion sans concours. De plus, le transfert de qualification n'est pas possible en promotion sans concours. Après avoir fait le lien entre l'emploi et les habiletés à évaluer, on doit dégager les critères d'évaluation, choisir les examens et procéder au transfert de résultats des examens choisis, et ce, après en avoir vérifié la pertinence. De plus, il faut utiliser les seuils de passage recommandés pour chacun des examens et non ceux qui ont été fixés au moment du concours.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 6

Élaborer un guide d'évaluation et déterminer la pondération des moyens d'évaluation avant l'administration des moyens d'évaluation et ne pas modifier le guide et la pondération par la suite.

Recommandation 7

Ne pas procéder à un transfert de qualification à l'occasion d'une promotion sans concours.

4.2.4.2 COMPOSITION DU COMITÉ D'ÉVALUATION

Selon le guide *Promotion sans concours - Guide d'application*, la formation d'un comité d'évaluation est nécessaire lorsqu'un examen oral est prévu, mais elle n'est pas essentielle s'il n'y a que des examens écrits. Les pratiques recommandées concernant la composition du comité d'évaluation sont de s'assurer que les membres de ce comité et les personnes-ressources qui y participent ont les compétences permettant d'apprécier les habiletés d'un candidat pour accéder à la classe d'emplois visée, ainsi que les connaissances nécessaires au domaine d'activité de l'emploi.

Aucune des trois promotions sans concours vérifiées par la Commission n'avait une procédure d'évaluation qui comportait un examen oral, bien qu'il y en ait eu un de prévu pour une des trois promotions sans concours.

4.2.4.3 TRANSFERT DES RÉSULTATS

Comme cela a été mentionné précédemment, le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* permet de transférer à la vérification d'aptitudes d'un candidat à la promotion sans concours un résultat obtenu par celui-ci à un examen ou à une partie d'examen d'un concours ou d'une réserve de candidatures, et ce, lorsque les critères retenus sont les mêmes. Contrairement aux concours, ce résultat peut être transféré au-delà de la période de douze mois édictée pour les concours, à la suite d'une analyse de pertinence. Le seuil de passage utilisé doit être celui qui est recommandé par le concepteur de l'examen pour la promotion sans concours, et non celui qui aurait pu être retenu dans le concours duquel le résultat est issu. Enfin, on ne peut transférer un résultat se situant sous le seuil de passage recommandé.

Parmi les trois dossiers vérifiés par la Commission, un seul comportait un transfert des résultats pour trois examens du CSPQ. Avant de transférer des résultats, il s'avère essentiel de vérifier d'abord, auprès du CSPQ, si les examens faisant l'objet du transfert sont toujours en vigueur et, dans le cas contraire, de vérifier si le transfert est pertinent. À ce sujet, la Commission a noté le transfert de résultats de deux examens qui avaient eux-mêmes été retirés avant le transfert en question. Selon les informations contenues dans le dossier, rien ne révèle qu'il y ait eu consultation auprès du CSPQ à ce sujet. La Commission est d'avis que le MCC aurait dû vérifier auprès du CSPQ si les examens étaient encore en vigueur et, dans le cas contraire, procéder à une analyse de pertinence.

Comme cela a été mentionné précédemment, le MCC a transféré une qualification d'aptitudes, et non les résultats d'examens. Or le transfert de qualification n'est pas permis. La première étape d'une vérification des aptitudes consiste, d'une part, à faire le lien entre l'emploi à pourvoir et les habiletés à évaluer, d'où l'importance de connaître, au moment du transfert des résultats, les critères d'évaluation et les examens utilisés.

Enfin, il faut s'assurer que le candidat a réussi chacun des examens retenus pour la promotion sans concours en fonction des seuils recommandés par le CSPQ et non en fonction du seuil fixé à l'occasion du concours, car cela peut engendrer un transfert d'échec, ce qui n'est pas permis dans la promotion sans concours. Dans le cas vérifié, le MCC a transféré le résultat d'un examen qui se situait sous le seuil de passage recommandé par le concepteur de l'examen. Considérant que la vérification d'aptitudes dans le cas d'une promotion sans concours doit être faite de façon à s'assurer le mieux possible de la compétence de la personne quant à ses habiletés de base, pour notamment permettre la mobilité, la Commission est d'avis que le résultat de cet examen n'aurait pas dû être transféré.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 8

Vérifier si les examens faisant l'objet d'un transfert des résultats sont toujours en vigueur et, dans le cas contraire, vérifier si le transfert est pertinent.

Recommandation 9

Ne pas transférer le résultat d'un examen qui se situe sous le seuil de passage recommandé par le concepteur de l'examen.

4.2.4.4 DOSSIER MINISTÉRIEL

Aux fins d'analyse, de suivi de gestion et de vérification ultérieure, un dossier doit être constitué pour chaque demande de promotion sans concours. Il doit contenir tous les documents permettant aux ministères et aux organismes de rendre compte de leur gestion.

Le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* énonce les documents qui devraient se trouver dans le dossier de promotion sans concours, notamment :

- le questionnaire de la promotion sans concours dûment rempli et signé par les personnes autorisées, ou tout autre document démontrant que les six conditions du *Règlement sur la promotion sans concours* sont respectées;
- la description de l'emploi initial et la nouvelle description de l'emploi réévalué, dûment signées et évaluées par les personnes autorisées à le faire, ainsi que les organigrammes qui permettent de repérer les changements à la structure organisationnelle, s'il y a lieu;
- le guide d'évaluation approuvé par les personnes autorisées et qui doit contenir les critères d'évaluation retenus, les examens, la pondération et le seuil de passage;
- la copie de la LDA ou de la lettre confirmant la déclaration d'aptitudes à la nouvelle classe d'emplois ou l'échec, dûment signée par la personne autorisée à le faire.

La majorité des documents étaient présents dans les dossiers de promotion sans concours du MCC, mais certains documents étaient absents ou incomplets. Le tableau 1 illustre par un « • » les documents manquants ou incomplets.

TABLEAU 1
DOCUMENTS
ABSENTS DES
DOSSIERS DE
PROMOTION
SANS CONCOURS
OU INCOMPLETS

		CLASSE D'EMPLOIS DE LA PROMOTION SANS CONCOURS		
DOCUMENTS		ANALYSTE DES PROCÉDÉS ADMINISTRATIFS	TECHNICIEN EN ADMINISTRATION	PERSONNEL DE BUREAU
Questionnaire de la promotion sans concours				
Description de l'emploi initial	Présence			
	Signatures		•	•
	Évaluation du niveau d'emploi	•	•	
Description de l'emploi réévalué	Présence			
	Signatures			
	Évaluation du niveau d'emploi	•		
Organigramme avant la réévaluation				
Organigramme après la réévaluation				
Fiche de l'employé ou son équivalent				•
Composition du comité d'évaluation*				
Guide d'évaluation*	Présence	• **	• **	•
	Signature	•	•	•
	Inscription de tous les critères			•
	Pondération des critères			•
	Pondération des examens			•
	Seuil de passage recommandé			•
	Seuil de passage final			•
Réponses des candidats aux examens*				S. O.
Résultats obtenus (y compris ceux qui proviennent d'un transfert des résultats)*				
Rapport d'administration des examens écrits, s'il y a lieu*		• **		S. O.
Rapport d'analyse des résultats et recommandation du conseiller en gestion des ressources humaines*				
Copie de la LDA ou de la lettre confirmant la déclaration d'aptitudes*				

* Ce document doit être conservé au dossier pour une période d'au moins cinq ans.

** Ce document n'était pas présent dans le dossier au moment de la vérification, mais il a été fourni ultérieurement par le MCC.

4.2.5 AUTRE CONSTAT

Dans une des trois promotions sans concours, le supérieur hiérarchique de l'employé visé par la promotion sans concours est le directeur des ressources humaines. Par souci d'impartialité et d'équité, il aurait été préférable que cette promotion sans concours soit réalisée et approuvée par des personnes venant d'une autre organisation.

RECOMMANDATION

Recommandation 10

Par souci d'impartialité et d'équité, la Commission recommande au MCC que la promotion sans concours d'un candidat travaillant au sein de la direction des ressources humaines soit réalisée et approuvée par des personnes venant d'une autre organisation.

4.2.6 CARACTÈRE NON RÉTROACTIF DES PROMOTIONS SANS CONCOURS

L'article 42 de la *Loi sur la fonction publique* précise qu'un « fonctionnaire dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur peut être promu sans concours [...] s'il est déclaré apte par le président du Conseil ». La titularisation d'un candidat ayant obtenu une promotion sans concours doit donc être faite à la date de la signature du document faisant foi de sa déclaration d'aptitudes, ou subséquentement. En effet, une nomination ne peut survenir avant la date de la déclaration d'aptitudes.

Dans les trois dossiers de promotion sans concours vérifiés par la Commission, les promotions ont été accordées le même jour que la signature du document faisant foi de la déclaration d'aptitudes.

4.3 NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS

La Commission a vérifié les 60 nominations effectuées à partir de LDA. Elle a vérifié les aspects suivants : l'utilisation des LDA selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures, la rémunération accordée et les horaires de travail majorés, le cas échéant. La Commission a également vérifié les nominations à des emplois de moins de onze semaines.

4.3.1 NOMINATIONS FAITES À PARTIR DE LISTES DE DÉCLARATION D'APTITUDES

Les 60 nominations vérifiées par la Commission étaient réparties dans quatre catégories : le personnel professionnel (46 nominations), le personnel technique (7 nominations), le personnel de bureau (6 nominations) et le personnel d'encadrement (1 nomination). Ces nominations représentaient au total 57 dossiers, 3 employés ayant obtenu 2 nominations pendant la période visée. Au total, 5 de ces nominations constituaient une promotion pour l'employé visé.

Pour les 60 nominations vérifiées par la Commission, aucun horaire de travail majoré n'avait été accordé au moment de la nomination.

4.3.1.1 UTILISATION DES LISTES DE DÉCLARATION D'APTITUDES

Concernant le respect de l'utilisation des LDA selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures, conformément à l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*, 52 nominations (87 %) se sont avérées conformes, tandis que 8 (13 %) se sont révélées non conformes en ce qui a trait aux attributions de l'emploi.

D'abord, 3 emplois d'agent de recherche et de planification socioéconomique (personnel professionnel), dont le titre de l'emploi est « conseiller en développement culturel », ne respectaient pas les attributions de l'emploi prévues dans les appels de candidatures des concours ayant donné lieu à la constitution des LDA, selon les domaines d'activité spécifiques ou les spécialités. La Commission a en effet constaté que les attributions des emplois occupés par les personnes qui y avaient été nommées n'étaient pas dans le même domaine. En effet, les trois personnes étaient inscrites sur des LDA d'agent de recherche et de planification socioéconomique avec les spécialités suivantes : évaluation et recherches sociales, analyste financier ainsi que santé et services sociaux (2^e cycle).

La Commission a également relevé 3 nominations dans une classe d'emplois autre que celle de la LDA, dont une pour laquelle un reclassement avait été effectué neuf jours après la nomination :

- un employé a été promu à un emploi d'agent de recherche et de planification socioéconomique, dont le titre est « conseiller en développement culturel », à partir d'une LDA d'analyste des procédés administratifs;
- un conseiller en affaires internationales a été nommé à partir d'une LDA d'agent d'information;
- un employé a été nommé à partir d'une LDA d'agent de bureau et a été reclassé agent de secrétariat 9 jours plus tard.

Pour une autre nomination, la personne a été nommée à partir d'une LDA d'agent de recherche et de planification socioéconomique, 2^e cycle, avec la spécialité sociolinguistique pour occuper un emploi à titre de conseiller en patrimoine.

Enfin, une personne a été nommée à partir d'une LDA d'agent de recherche et de planification socioéconomique, 2^e cycle, avec la spécialité démographie pour occuper un emploi à titre de conseiller en patrimoine et muséologie.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 11

Comme une LDA n'est valide que pour les utilisations annoncées dans l'appel de candidatures, examiner l'opportunité de régulariser les nominations non conformes.

Recommandation 12

Mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les nominations à des emplois réguliers et occasionnels respectent l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*¹⁴.

Note

Dans son rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Directeur général des élections du Québec, à l'Office québécois de la langue française et à la Régie du cinéma du Québec, la Commission a recommandé au SCT de rappeler aux ministères et aux organismes qu'une LDA n'est valide que pour les utilisations annoncées dans l'appel de candidatures du concours pour lequel elle a été constituée, et que l'on doit s'en tenir à ces utilisations au moment de procéder à des nominations à des emplois réguliers et occasionnels. Le SCT s'est engagé à donner suite à cette recommandation.

14. Une liste de déclaration d'aptitudes n'est valide que pour les utilisations annoncées lors de l'appel de candidatures.

4.3.1.2 RÉMUNÉRATION

Parmi les 60 nominations vérifiées, la Commission n'a pu se prononcer sur la rémunération qui aurait dû être attribuée pour 6 nominations puisque celles-ci sont non conformes au regard de l'utilisation des LDA selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures, conformément à l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*. Pour les 2 autres nominations qui sont aussi non conformes à l'article 38 du même règlement, celles-ci ont été jugées non conformes en ce qui concerne la rémunération. En effet, la Commission a été en mesure de se prononcer sur la rémunération de ces 2 nominations puisque les personnes visées étaient déclarées aptes et que leur nom figurait sur d'autres LDA, qui auraient permis de rendre ces nominations conformes à l'article 38 du Règlement. Ces personnes auraient donc dû être nommées à partir de ces LDA. Enfin, 2 autres nominations se sont révélées non conformes relativement au taux de traitement attribué selon les règles prévues dans la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*.

En résumé, 54 nominations ont été vérifiées au regard de la rémunération : 50 (93 %) se sont avérées conformes et 4 (7 %) se sont révélées non conformes. Considérant ces 4 nominations non conformes, 2 découlent d'une mauvaise application de l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours* et 2 ne respectent pas la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*.

Dans les 4 dossiers non conformes, le MCC a octroyé des échelons supérieurs à ceux qui ont été déterminés par la Commission :

- Deux personnes qui ont été nommées à partir de LDA de la catégorie du personnel professionnel de 2^e cycle se sont vu reconnaître 5 années d'expérience additionnelle et ainsi attribuer l'échelon 12. Cependant, comme cela a été mentionné précédemment, le MCC ne pouvait nommer ces personnes à partir de ces LDA puisque leur nomination contrevenait à l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*. Néanmoins, puisque ces deux personnes étaient déclarées aptes et que leur nom figurait sur des LDA sans exigence additionnelle, afin de respecter l'article 38 du Règlement, elles auraient dû être nommées à partir de ces LDA. Le MCC aurait donc dû attribuer à ces deux personnes l'échelon 10 au lieu de l'échelon 12;
- Le MCC a reconnu deux années de scolarité additionnelle, soit une année de maîtrise et une année pour un certificat, à une personne qui a été nommée à partir d'une LDA de la catégorie du personnel professionnel. Or, au moment de son embauche, cette personne ne comptait que 17 crédits. Puisqu'une année de scolarité correspond à 30 crédits, cette personne ne pouvait donc se voir reconnaître cette année. De plus, selon la Commission, la scolarité de 2^e cycle (maîtrise) ne répond pas aux critères d'application de l'article 13. Quant au certificat, il a servi à admettre cette personne au concours auquel elle a participé et qui l'a menée à occuper cet emploi de niveau professionnel. Le MCC ne pouvait pas le comptabiliser de nouveau comme de la scolarité additionnelle lors de l'établissement de la rémunération. C'est donc l'échelon 1 qui aurait dû être attribué à cette personne au lieu de l'échelon 5.

Pour éviter de reconnaître de la scolarité en double, il est nécessaire de consulter les documents qui ont servi à l'admissibilité au concours. Or, lors de la vérification de la Commission, ces documents étaient absents du dossier.

- Dans le cas d'une personne, le MCC a indiqué sur le formulaire d'établissement de la rémunération que la LDA à partir de laquelle elle a été nommée est une LDA avec maîtrise, alors que sur l'acte de nomination c'est une LDA aux conditions minimales. Pour établir la rémunération de cette personne, le MCC a reconnu 4 années d'expérience additionnelle en plus de la LDA avec maîtrise et lui a attribué l'échelon 11. Or, le MCC aurait dû établir la rémunération en fonction de la LDA inscrite sur l'acte de nomination. Ainsi, en ajoutant 5 années d'expérience et de scolarité additionnelle à la LDA aux conditions minimales, le MCC aurait dû attribuer à cette personne l'échelon 10 au lieu de l'échelon 11.

Note

À la suite de la publication par la Commission de son rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement¹⁵, le SCT a demandé aux directions des ressources humaines de revoir l'ensemble des dossiers pour tous les recrutements effectués depuis le 28 mai 2012. De plus, le SCT recommande que tous les dossiers traités fassent dorénavant l'objet d'une vérification additionnelle en ce qui a trait aux années d'expérience et de scolarité permettant de déterminer la rémunération au recrutement.

Sommes versées en trop

La Commission a observé que quatre employés ont obtenu des sommes versées en trop pour un total estimé à 33 000 \$. Plus précisément, la plus haute somme versée en trop est d'environ 15 600 \$¹⁶.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 13

Au moment de l'embauche d'une personne à un emploi régulier ou occasionnel, lorsque cela est nécessaire, s'assurer de vérifier les documents qui ont servi à l'admissibilité au concours, afin d'éviter de reconnaître de la scolarité ou des expériences deux fois, et joindre ces documents au dossier.

Recommandation 14

S'assurer d'appliquer correctement la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* et, le cas échéant, la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines* afin de favoriser l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de rémunération.

Recommandation 15

Évaluer les moyens à mettre en place pour régulariser les dossiers qui comportent des erreurs de rémunération et prendre les mesures appropriées afin de rétablir l'équité entre les employés.

15. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement*, Québec, CFP, 2015, 45 p.

16. Ces estimations ont été calculées en date du 20 avril 2015.

Autres situations observées

Au MCC, une personne a été nommée deux jours avant l'émission de la LDA ayant servi à sa nomination. Selon l'article 53 de la *Loi sur la fonction publique*, la nomination d'un fonctionnaire est faite au choix parmi les personnes inscrites sur une LDA. Il n'était donc pas possible de procéder à la nomination de cette personne avant l'émission de la LDA.

Dans un autre cas, le MCC n'a pas documenté son dossier afin de démontrer qu'il avait vérifié le niveau et la durée de trois expériences de travail d'une personne avant l'obtention de son baccalauréat. Le MCC a mentionné à la Commission qu'il ne reconnaissait pas les expériences acquises avant l'obtention du baccalauréat. Or, comme l'indique le SCT dans son document *Questions et réponses*¹⁷, « Règle générale, l'expérience de travail à titre d'étudiant n'est pas reconnue puisque l'étudiant ne dispose pas de l'autonomie requise. Cependant, dans certains cas, où l'étudiant complétait une formation pertinente et que les tâches exercées se comparent à celles des autres fonctionnaires quant au niveau recherché, l'expérience peut être reconnue ». Après vérification avec le MCC, il s'avère que ces expériences ne répondaient pas aux conditions d'application de l'article 13 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 16

Ne plus procéder à des nominations avant la date d'émission des LDA.

Recommandation 17

S'assurer de documenter les dossiers de manière à rendre compte de la vérification des expériences de travail à titre d'étudiant au regard de l'application de l'article 13 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* et, le cas échéant, de l'article 33.3 de la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines*.

4.3.2 NOMINATIONS À DES EMPLOIS OCCASIONNELS D'UNE DURÉE INFÉRIEURE À ONZE SEMAINES

La Commission a examiné 11 dossiers où des nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines ont été accordées pendant la période visée. Elle a vérifié l'admissibilité des personnes à la classe d'emplois, la durée des contrats accordés et leur prolongation ou leur renouvellement. Au total, 9 dossiers se sont révélés non conformes, soit 82 %. Dans les 11 dossiers examinés, les personnes répondaient aux conditions d'admission de la classe d'emplois visée. La Commission a constaté que 7 personnes (64 %) avaient obtenu un emploi occasionnel pour une durée de plus de onze semaines sans avoir été déclarées aptes sur une LDA.

17. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires, Questions et réponses*, Québec, SCT, 17 avril 2015, p. 4.

La durée des contrats dans ces 7 dossiers variait de douze à dix-neuf semaines. La Commission a examiné le renouvellement ou la prolongation des contrats dans les mêmes emplois. Parmi les 11 dossiers vérifiés, 7 n'étaient pas conformes, soit 64 %. Ces dossiers présentaient des embauches successives à des emplois occasionnels sans que les personnes soient inscrites sur des LDA. Le tableau 2 présente la répartition des dossiers selon les situations de non-conformité constatées.

NOMBRE DE DOSSIERS VÉRIFIÉS	NOMBRE DE DOSSIERS CONFORMES	SITUATIONS DE NON-CONFORMITÉ			NOMBRE TOTAL DE DOSSIERS NON CONFORMES
		ADMISSIBILITÉ À LA CLASSE D'EMPLOIS	DURÉE DES EMPLOIS	RENOUVELLEMENT OU PROLOGATION	
11	2	0	7*	7*	9

* Au total, 5 dossiers présentent une situation de non-conformité à la fois pour la durée et le renouvellement.

TABEAU 2
NOMINATIONS
À DES EMPLOIS
OCCASIONNELS
D'UNE DURÉE
INFÉRIEURE À
ONZE SEMAINES :
RÉPARTITION DES
SITUATIONS DE
NON-CONFORMITÉ

Bien que la Commission comprenne les justifications invoquées par le MCC pour déroger à la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*, soit des absences pour cause de maladie dont la durée est imprévisible ou bien des emplois à pourvoir dans des régions où il existe des difficultés en matière de dotation en personnel, la Commission est d'avis qu'il importe de respecter les règles énoncées dans cette directive afin d'assurer l'égalité d'accès et l'équité.

RECOMMANDATION

Recommandation 18

Respecter les règles énoncées dans la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* relativement à la durée, à la prolongation ou au renouvellement des emplois d'une durée inférieure à onze semaines.

Note

Dans son rapport de vérification en matière de dotation et sur les promotions sans concours au Directeur général des élections du Québec, à l'Office québécois de la langue française et à la Régie du cinéma du Québec, la Commission a recommandé au SCT de rappeler aux ministères et aux organismes les règles applicables relativement à la durée, à la prolongation ou au renouvellement des emplois d'une durée inférieure à onze semaines, conformément à la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*. Le SCT s'est engagé à donner suite à cette recommandation.

CONCLUSION

Cette vérification a permis à la Commission d'évaluer le respect du cadre normatif concernant certains aspects de la dotation en personnel et les promotions sans concours au MCC. Le mandat de la Commission portait plus précisément sur une réserve de candidatures au recrutement, un concours de promotion et trois promotions sans concours, de même que sur 60 nominations à des emplois réguliers et occasionnels à partir de LDA ainsi que sur 11 nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines.

À la suite de l'analyse des dossiers dont la Commission a pris connaissance, il ressort que le MCC a respecté la majorité des éléments prescrits par le cadre normatif en ce qui concerne le concours de promotion et la réserve de candidatures.

Toutefois, le MCC devra réviser ses façons de faire concernant les promotions sans concours. La Commission rappelle que les objectifs qui consistent à favoriser l'égalité d'accès aux emplois de la fonction publique et à s'assurer de la compétence des personnes embauchées ou promues doivent en tout temps guider les décisions prises en matière d'embauche et de promotion.

Par ailleurs, il appert que le MCC n'a pas respecté l'utilisation des LDA, selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures, dans 8 nominations sur les 60 (13 %) vérifiées, conformément à l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*. Au total, 54 nominations ont été vérifiées au regard de la rémunération : 4 (7 %) se sont révélées non conformes. Considérant ces 4 nominations non conformes, 2 découlent d'une mauvaise application de l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours* et 2 ne respectent pas la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*. Il est inéquitable que des employés reçoivent un salaire supérieur à ce qu'ils auraient dû obtenir. Pour la Commission, il s'avère essentiel que la Direction des ressources humaines du MCC s'assure que l'ensemble de son équipe est formé en vue d'appliquer rigoureusement la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* et capable de le faire uniformément. Une application non conforme de l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours* et l'attribution d'une rémunération qui ne respecte pas les règles établies contreviennent aux principes d'impartialité et d'équité qui sont clairement énoncés dans la *Loi sur la fonction publique*. Dans la foulée de la publication du *Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement*¹⁸ et de la révision des dossiers demandée par le SCT, la Commission s'attend à une amélioration quant au nombre de dossiers non conformes. Les vérifications futures en matière de dotation et sur les promotions sans concours ainsi que le suivi des recommandations au SCT permettront à la Commission de s'en assurer.

Enfin, pour les nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines, dans 82 % des cas vérifiés, le MCC n'a pas respecté la durée maximale de ces emplois ou les a renouvelés, alors que cela n'est pas permis. À cet égard, des améliorations devront être apportées.

Dans ses recommandations, comme dans celles qui ont été formulées dans ses rapports de vérification antérieurs, la Commission réitère l'importance de respecter les principes d'équité et d'impartialité que les ministères et les organismes sont tenus d'observer. C'est là une condition essentielle au maintien de la confiance à l'endroit de la fonction publique. Cet aspect s'avère aussi déterminant pour assurer la mobilisation du personnel en place.

18. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement*, Québec, CFP, 2015, 45 p.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS

Le MCC adhère aux valeurs de la fonction publique québécoise qui sont notamment l'équité, l'impartialité et la sélection au mérite afin de favoriser l'égalité d'accès aux emplois et de s'assurer de la compétence des personnes embauchées et promues.

Cet exercice de vérification de la CFP a permis de faire un examen des pratiques et des processus en matière de dotation. Cette démarche est perçue comme une opportunité de réviser les façons de faire du MCC.

Dans le cadre de la vérification dont le MCC a été l'objet, il ressort que ce dernier a respecté la très grande majorité des éléments prescrits par le cadre normatif et entend poursuivre sur cette voie.

Le MCC souscrit à la majorité des recommandations, puisqu'elles s'inscrivent déjà dans sa pratique habituelle. Toutefois, le MCC constate des écarts dans l'interprétation de certains aspects du cadre normatif.

Au sujet de la recommandation 4, le MCC maintient sa décision, car il considère que l'enrichissement de tâches est conforme aux conditions énoncées dans le Règlement sur la promotion sans concours et qu'il a agi en respectant le cadre réglementaire. Cependant, il concède que le document de promotion sans concours pour ce cas aurait dû être plus étoffé.

Quant à l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes (recommandation 12), le MCC juge qu'il peut être pertinent d'utiliser une liste lorsqu'il s'agit du même corps d'emploi et que les attributions sont semblables.

Au global, le MCC constate que la très grande majorité de ses pratiques respecte le cadre réglementaire en vigueur. Dans les aspects à développer, le MCC ajustera les processus en place et s'assurera de la formation adéquate de son personnel œuvrant en ressources humaines.

Réaction de la Commission aux commentaires du MCC

La Commission juge nécessaire d'apporter des précisions à la suite des commentaires du MCC. Celui-ci indique avoir respecté la très grande majorité des éléments prescrits par le cadre normatif. Comme mentionné dans le rapport de la Commission, en ce qui concerne le concours de promotion et la réserve de candidatures, le MCC a respecté la majorité des éléments prescrits par le cadre normatif. Toutefois, concernant les promotions sans concours, il devra réviser ses façons de faire afin de se conformer au *Règlement sur la promotion sans concours* et aux pratiques préconisées par le SCT. De plus, le MCC n'a pas respecté l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours* dans 13 % des nominations vérifiées. Aussi, 7 % des nominations ne respectent pas les règles concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires. Enfin, le MCC n'a pas respecté le cadre normatif dans 82 % des cas de nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à 11 semaines vérifiés par la Commission.

Il est donc inexact de soutenir, comme le fait le MCC, qu'il a respecté la très grande majorité des éléments prescrits par le cadre normatif.

La fonction publique s'est dotée de règles en ce qui a trait à la dotation en personnel de façon à ce que les décisions prises par les ministères et les organismes en cette matière soient équitables et impartiales. Les ministères et les organismes, par leurs décisions, contribuent ainsi au maintien de ces principes et assurent la crédibilité des processus de sélection mis en place.

Promotion sans concours

Concernant les promotions sans concours, la Commission rappelle que l'enrichissement de l'emploi est une des conditions à respecter prescrites par le *Règlement sur les promotions sans concours*. Il est aussi clairement mentionné, dans le guide produit par le Secrétariat du Conseil du trésor sur le sujet, que l'enrichissement d'un emploi doit provenir « d'un ajout de tâches ou de mandats et non d'un changement d'emploi », et qu'il « faut conserver une partie significative des tâches exercées avant l'enrichissement de l'emploi. De plus, la raison d'être de l'emploi ne devrait pas être modifiée de façon importante à la suite de la réévaluation de l'emploi¹⁹ ».

Dans le cas de la promotion sans concours, mentionné dans le rapport de la Commission et qui concerne un technicien qui a été promu professionnel, l'historique de l'emploi sur le formulaire de la promotion sans concours ne démontre pas l'enrichissement de l'emploi, mais plutôt le développement des compétences de la personne. En effet, une promotion sans concours est le fruit de l'enrichissement d'un emploi. Il ne s'agit pas d'attribuer une promotion à un employé parce qu'il a développé des compétences, de l'expertise ou de l'autonomie.

Les attributions inscrites dans les descriptions d'emploi démontrent que la raison d'être de l'emploi a été modifiée de façon importante. Le formulaire de la promotion sans concours indique qu'une grande partie des tâches a été assignée à une nouvelle ressource technique et que ce transfert s'est fait au profit de l'acquisition de tâches professionnelles sans qu'une partie significative des tâches antérieures ait été conservée.

La Commission est d'avis qu'il s'agit d'un nouvel emploi et maintient sa recommandation à l'effet d'annuler l'attribution de la promotion sans concours non conforme.

De plus, tel qu'expliqué dans le rapport, le MCC ne s'est pas suffisamment conformé aux pratiques préconisées par le SCT pour les promotions sans concours, et ce, pour deux des trois promotions sans concours vérifiées.

19. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Promotion sans concours - Guide d'application*, Québec, SCT, 2007, p. 2.

Utilisation des listes de déclaration d'aptitudes

Selon le *Règlement sur la tenue de concours*, « une liste de déclaration d'aptitudes n'est valide que pour les utilisations annoncées lors de l'appel de candidatures » (art. 38). Conformément au *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*, cette utilisation doit respecter notamment :

- le caractère semblable de l'emploi à pourvoir, qui se définit conformément à la classe d'emplois et aux attributions de l'emploi visé, aux conditions d'admission du concours, à la procédure d'évaluation utilisée et aux conditions particulières de l'emploi.

Le MCC juge qu'il peut être pertinent d'utiliser une liste lorsqu'il s'agit du même corps d'emploi et que les attributions sont semblables.

Dans son rapport, la Commission a relevé trois nominations dans une classe d'emplois autre que celle de la LDA. Par exemple, un conseiller en affaires internationales a été nommé à partir d'une LDA d'agent d'information. De plus, un agent de recherche et de planification socioéconomique a été nommé à partir d'une LDA d'analyste en procédés administratifs.

En ce qui concerne les cinq autres nominations non conformes au regard de l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*, la Commission a constaté que les emplois occupés par les personnes n'étaient pas dans le même domaine que les LDA à partir desquelles elles ont été nommées. Par exemple, pour un emploi de conseiller en développement culturel, la personne a été nommée à partir d'une LDA d'agent de recherche et de planification socioéconomique, avec la spécialité « santé et services sociaux ». Même s'il s'agit de la même classe d'emplois (105) pour ces cinq nominations, l'utilisation des LDA ne respecte pas les utilisations annoncées dans les appels de candidatures. Ces façons de faire contreviennent aux principes d'égalité d'accès, d'impartialité et d'équité qui sont clairement énoncées dans la *Loi sur la fonction publique*. La Commission considère donc que le MCC doit mettre en place des mécanismes pour s'assurer que les nominations à des emplois réguliers et occasionnels respectent l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours*.

ANNEXE — LE CADRE NORMATIF ET SON APPLICATION¹

La dotation en personnel dans la fonction publique est encadrée principalement par la *Loi sur la fonction publique* ainsi que par les règlements et les directives qui en découlent.

L'article 39 de la *Loi sur la fonction publique* mentionne que les sous-ministres et les dirigeants d'organismes doivent gérer « les ressources humaines dans le cadre des politiques du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines ».

Ces politiques sont établies en fonction de l'article 31 de la *Loi sur l'administration publique*, qui précise que « le Conseil du trésor établit des politiques de gestion des ressources humaines de la fonction publique, en tenant compte des objectifs de la *Loi sur la fonction publique* ».

1 CONOURS ET RÉSERVES DE CANDIDATURES AU RECRUTEMENT ET À LA PROMOTION

Sauf exception, la *Loi sur la fonction publique* prévoit que « les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours » (art. 42). Les ministères et les organismes doivent donc généralement tenir des concours ou des réserves de candidatures afin de pourvoir leurs emplois. Ces concours sont régis par un cadre légal et réglementaire ainsi que par des orientations du Conseil du trésor.

À l'occasion de la tenue d'un concours ou de la constitution d'une réserve de candidatures, un responsable de concours est habituellement désigné pour l'ensemble des étapes qui doivent être franchies, à savoir :

- l'élaboration de l'appel de candidatures (voir la section 1.2);
- la vérification de l'admissibilité (voir la section 1.3);
- la procédure d'évaluation (voir la section 1.4);
- la constitution de la liste de déclaration d'aptitudes (voir la section 1.5).

Le responsable de concours peut réaliser ces étapes avec la participation d'un comité d'évaluation ou d'une personne-ressource.

1. Des modifications importantes au cadre normatif sont entrées en vigueur le 29 mai 2015. Le cadre normatif présenté est celui applicable pendant la période visée par la vérification, soit du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014.

1.1 COMITÉ D'ÉVALUATION OU PERSONNE-RESSOURCE

Selon l'article 2 du *Règlement sur la tenue de concours* :

- la personne désignée comme responsable d'un concours peut s'adjoindre un comité d'évaluation ou une personne-ressource pour réaliser certaines étapes du concours ou de la réserve de candidatures, en tout ou en partie. Leurs recommandations doivent être faites par écrit;
- une « personne membre d'un comité d'évaluation ou une personne-ressource est choisie en fonction de sa connaissance des emplois faisant l'objet du concours ou de la réserve de candidatures, de son expérience dans la gestion ou la sélection du personnel ou de sa compétence professionnelle ».

Le choix des personnes devant faire partie d'un comité d'évaluation ou nommées comme personne-ressource doit être fait de façon rigoureuse, puisque la *Politique concernant la tenue de concours de recrutement et de promotion dans la fonction publique* mentionne ceci (art. 4) :

Les personnes membres des comités d'évaluation et les personnes-ressources exercent un mandat déterminant pour la réalisation des orientations gouvernementales relatives à la tenue de concours de recrutement et de promotion. À cet égard, c'est notamment sur elles que reposent la qualité, la crédibilité et la confidentialité de la procédure d'évaluation afin d'assurer l'impartialité et l'équité des décisions affectant les candidates et candidats aux concours.

Selon le *Règlement sur la tenue de concours* (art. 4), les personnes suivantes ne peuvent agir en qualité de personne-ressource ou de membre d'un comité d'évaluation :

- les membres du personnel du cabinet du lieutenant-gouverneur;
- les membres du personnel d'un cabinet de ministre;
- les membres du personnel du cabinet d'une personne visée au premier alinéa de l'article 124.1 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (notamment le chef de l'opposition officielle de même que le président et les vice-présidents de l'Assemblée nationale);
- les députés et les membres de leur personnel.

Le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion* précise de plus ce qui suit :

Une personne membre d'un comité d'évaluation ou une personne-ressource doit être informée de la nature de son mandat. Il serait approprié de consigner par écrit, en plus de l'identification des personnes qui réalisent le concours, le rôle et les responsabilités de chacune d'elles [...] Le document « composition du comité de sélection » devrait servir à cet effet, être signé par la personne autorisée et être classé au dossier de concours².

2. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*, Québec, SCT, 2005, p. 6.

De même, le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion* mentionne que la composition de chaque comité d'évaluation devrait inclure :

- la présence d'au moins une femme;
- une personne représentative du groupe cible, dans le cas où une personne admise appartient à un groupe ciblé par les programmes d'accès à l'égalité;
- la présence d'une personne mandatée par le Syndicat de la fonction publique du Québec, dans le cas d'un concours de promotion à un emploi de nature « syndicable » pour du personnel de bureau, technique et assimilé ou ouvrier, comme cela est mentionné dans les conventions collectives de travail des fonctionnaires et des ouvriers.

Le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion* rappelle également ceci :

Le comportement des membres de comité d'évaluation doit s'appuyer sur deux principes fondamentaux énoncés dans la *Loi sur la fonction publique* : l'équité et l'impartialité. Le respect de ces principes et les règles de fonctionnement du processus d'évaluation exigent que les membres d'un comité d'évaluation possèdent les qualités suivantes : intégrité, respect de la confidentialité, objectivité, non-discrimination et capacité d'écoute³.

1.2 ÉLABORATION DE L'APPEL DE CANDIDATURES

L'élaboration de l'appel de candidatures « constitue la pierre angulaire autour de laquelle gravite tout le processus de dotation des emplois⁴ ». Selon la *Loi sur la fonction publique*, les appels de candidatures « doivent être faits de façon à fournir aux personnes susceptibles de satisfaire aux conditions d'admission une occasion raisonnable de soumettre leur candidature » (art. 45). Les renseignements qui y sont inscrits doivent donc être clairs, complets et précis puisque les nominations qui auront lieu à la suite du concours ne pourront être faites que selon ce qui a été prévu dans l'appel de candidatures.

L'appel de candidatures doit comporter les conditions d'admission prévues dans la directive de classification de l'emploi visé par le concours et les clauses de compensation afférentes. En vertu de la *Loi sur la fonction publique* (art. 43), l'appel de candidatures peut également comporter des exigences additionnelles quant à la scolarité et à l'expérience exigées.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*, p. 11.

Selon le *Règlement sur la tenue de concours* :

- l'admission à un concours ou à une réserve de candidatures peut être limitée selon l'appartenance à une zone géographique (art. 7);
- à l'occasion d'un concours de promotion, l'admission peut être limitée aux personnes travaillant pour l'entité administrative pour laquelle le concours est tenu, à l'exception de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de la Régie des rentes du Québec et de la Sûreté du Québec, qui sont des entités administratives distinctes (art. 8);
- la période d'inscription à un concours est d'au moins dix jours ouvrables, et cette période doit être indiquée dans l'appel de candidatures (art. 12);
- une inscription doit être reçue durant la période d'inscription, être présentée par écrit et comporter, pour la vérification de l'admissibilité, les renseignements et les documents requis selon l'appel de candidatures (art. 17 et 18).

1.3 VÉRIFICATION DE L'ADMISSIBILITÉ

La *Loi sur la fonction publique* précise que « le président du Conseil du trésor doit admettre les personnes qui ont soumis leur candidature et qui satisfont aux conditions d'admission d'un concours ou d'une réserve de candidatures » (art. 47).

Il faut donc s'assurer que chaque personne inscrite au concours pendant la période d'inscription satisfait minimalement aux conditions d'admission énoncées dans l'appel de candidatures (*Règlement sur la tenue de concours*, art. 21).

La *Politique concernant la tenue de concours de recrutement et de promotion dans la fonction publique* prévoit, par ailleurs, que, s'il subsiste un doute raisonnable quant à l'admissibilité d'une personne, cette dernière devrait être admise au concours.

1.4 PROCÉDURE D'ÉVALUATION

La *Loi sur la fonction publique* précise que c'est le président du Conseil du trésor qui détermine la procédure d'évaluation, laquelle doit être de nature à permettre de constater impartialement la valeur des candidats (art. 49).

La *Politique concernant la tenue de concours de recrutement et de promotion dans la fonction publique* mentionne en outre ce qui suit :

Cette procédure doit reposer uniquement sur les exigences de l'emploi. Pour ce faire, il doit exister une relation étroite entre, d'une part, les tâches significatives de l'emploi et, d'autre part, les exigences requises ainsi que les moyens d'évaluation élaborés pour mesurer si les candidats satisfont à ces exigences. Cette relation représente les assises de la procédure d'évaluation. Les critères d'évaluation reçoivent une valeur proportionnelle à leur importance relative dans l'exercice des tâches de l'emploi.

L'évaluation des candidats se fait sur la base des critères de connaissances, d'expériences ou d'aptitudes qui sont requises pour l'emploi (*Loi sur la fonction publique*, art. 48).

Ainsi, le responsable du concours et le comité d'évaluation, s'il y a lieu, doivent déterminer, après analyse, les exigences de l'emploi, les critères qui devront être évalués dans le cadre du concours et leur valeur respective. Ils doivent également déterminer si la procédure d'évaluation comportera des critères éliminatoires (*Règlement sur la tenue de concours*, art. 25 et 29). Des moyens d'évaluation doivent être choisis ou créés pour évaluer ces critères.

Lorsque le choix des moyens d'évaluation est fait, le responsable du concours doit vérifier si les candidats admis ont passé les examens sélectionnés au cours des douze mois précédant la date d'administration prévue. En effet, le *Règlement sur la tenue de concours* prévoit ceci (art. 27) :

Le résultat obtenu par une personne à un examen ou à une partie d'examen à un concours ou à une réserve de candidatures est transférable à tout concours ou à toute réserve de candidatures lorsque sont remplies les deux conditions suivantes :

- 1° le contenu de ces examens ou de ces parties d'examen est identique;
- 2° la période entre les dates de ces examens ou de ces parties d'examen n'excède pas 12 mois.

Une fois l'évaluation des candidats effectuée, le responsable du concours doit fixer un seuil de passage final aux moyens d'évaluation en tenant compte, conformément à l'article 28 du *Règlement* :

- 1° de la recommandation concernant le seuil de passage soumise par le concepteur avant l'utilisation du moyen d'évaluation;
- 2° de l'analyse des résultats de l'ensemble des personnes à ce moyen;
- 3° de la valeur du moyen par rapport à la valeur de la procédure d'évaluation;
- 4° du nombre d'emplois à pourvoir.

1.5 CONSTITUTION DE LA LISTE DE DÉCLARATION D'APTITUDES

Une fois les examens administrés, le seuil de passage final est établi, et les candidats ayant atteint ce seuil sont inscrits sur une liste de déclaration d'aptitudes. La *Loi sur la fonction publique* mentionne en effet qu'un « concours donne lieu à la constitution d'une liste qui regroupe les candidats déclarés aptes » (art. 50).

Selon le *Règlement sur la tenue de concours*, cette « liste de déclaration d'aptitudes prend effet à la date de son approbation par une personne autorisée à y procéder » (art. 36).

2 PROMOTION SANS CONCOURS

La *Loi sur la fonction publique* permet la promotion sans concours. En effet, un « fonctionnaire dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur peut être promu sans concours, selon les normes que le Conseil du trésor détermine par règlement, s'il rencontre les conditions d'admission de la classe de l'emploi ainsi réévalué et s'il est déclaré apte par le président du Conseil » (art. 42).

Ainsi, la réévaluation d'un emploi à un niveau supérieur peut permettre la promotion sans concours d'une personne lorsque les six conditions prévues dans l'article 2 du *Règlement sur la promotion sans concours* sont satisfaites :

- 1° la réévaluation de l'emploi de cette personne est en tout ou en partie le résultat d'un enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi;
- 2° l'emploi réévalué nécessite de façon prépondérante le même type de compétence qui était requise dans le domaine d'activités professionnelles où cette personne exerçait l'emploi avant sa réévaluation;
- 3° le classement de cette personne est conforme au niveau de l'emploi avant sa réévaluation;
- 4° cette personne occupe l'emploi ayant fait l'objet de la réévaluation depuis au moins un an avant la date de cette réévaluation;
- 5° des responsabilités de direction de personnel n'ont pas été introduites pour une première fois dans les tâches de cette personne lors de la réévaluation de l'emploi;
- 6° cette personne n'a pas, dans le cadre d'une promotion sans concours, déjà fait l'objet d'une vérification d'aptitudes en regard de l'emploi réévalué.

Depuis 2001, la délégation des promotions sans concours est offerte par le président du Conseil du trésor à tous les ministères et les organismes qui en font la demande. Par cette délégation, le président accorde le pouvoir au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme de déclarer aptes les candidats en lieu et place du président du Conseil du trésor. Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit exercer la délégation conformément à la *Loi sur la fonction publique*, dans le respect des conditions inscrites au *Règlement sur la promotion sans concours* et conformément aux modalités prévues dans l'acte de délégation, qui précise notamment les engagements du délégataire, soit :

- accorder une valeur prépondérante à l'évaluation des habiletés de base;
- exclure du processus de la vérification des aptitudes les supérieurs immédiat et hiérarchique de la personne visée;
- considérer les pratiques en usage au Secrétariat du Conseil du trésor dans l'analyse des demandes de vérification des aptitudes.

Dans ce contexte, le Secrétariat du Conseil du trésor a préparé, en 2001, le *Guide d'application de la promotion sans concours* à l'intention des ministères et des organismes. La première section de ce guide concerne le *Règlement sur la promotion sans concours* et son application. La seconde porte sur les orientations touchant la vérification des aptitudes, soit les conditions à respecter et les pratiques recommandées, y compris la constitution du dossier administratif appelé « dossier ministériel ».

3 NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS

Selon le *Règlement sur la tenue de concours*, « une liste de déclaration d'aptitudes n'est valide que pour les utilisations annoncées lors de l'appel de candidatures » (art. 38). Conformément au *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*, cette utilisation doit respecter :

- la zone géographique visée;
- l'entité administrative;
- le caractère semblable de l'emploi à pourvoir, qui se définit conformément à la classe d'emplois et aux attributions de l'emploi visé, aux conditions d'admission du concours, à la procédure d'évaluation utilisée et aux conditions particulières de l'emploi.

Les fonctionnaires nommés à des emplois réguliers ou occasionnels, à l'exception du personnel d'encadrement et des conseillers en gestion des ressources humaines (CGRH), sont rémunérés conformément à la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* pour les nominations effectuées depuis le 28 mai 2012, et selon les différentes conventions collectives. Pour leur part, les CGRH sont rémunérés selon la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines*, et le personnel d'encadrement est rémunéré selon la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des cadres*.

L'article 9 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* énonce que, lors du recrutement d'un fonctionnaire à un emploi régulier ou occasionnel, le taux de traitement⁵ ou le traitement⁶ est déterminé selon le nombre d'années d'expérience ou de scolarité exigé à l'occasion d'un concours. Ce dernier peut prévoir des conditions minimales d'admission ou des exigences additionnelles en raison de la nature et des particularités de l'emploi faisant l'objet du concours.

L'article 13 permet de reconnaître de l'expérience ou de la scolarité additionnelle à celles qui sont prévues dans les conditions d'admission d'un concours⁷. Cependant, cette reconnaissance additionnelle ne peut excéder cinq années.

5. Le taux de traitement est défini dans la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* comme « le taux de traitement annuel d'un fonctionnaire selon le taux de l'échelle correspondant à son classement et, le cas échéant, à son échelon, à l'exclusion de tout montant forfaitaire, supplément ou majoration de traitement, rémunération additionnelle, prime, allocation ou ajustement régional ou autre » (art. 2).

6. Le traitement est défini dans la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* comme « le traitement régulier annuel d'un fonctionnaire appartenant à une classe d'emplois ou à un grade dont l'échelle de traitement est composée d'un taux minimal et d'un taux maximal de traitement, à l'exclusion de tout montant forfaitaire, supplément ou majoration de traitement, rémunération additionnelle, prime, allocation ou ajustement régional ou autres » (art. 2).

7. Les dispositions des articles 13 à 16 de la *Directive concernant la rémunération des fonctionnaires* présentées dans le cadre normatif du rapport ont leur équivalent dans la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines* aux articles 33.3 à 35.

Afin d'être reconnue, une année d'expérience doit répondre aux conditions suivantes⁸ :

- a) être pertinente et avoir été effectuée dans des tâches de même niveau que l'emploi visé;
- b) avoir permis l'acquisition de connaissances ou d'habiletés de nature à accroître la compétence du fonctionnaire dans l'exercice de ses tâches.

Pour être reconnue, une année de scolarité doit répondre aux conditions suivantes :

- a) être pertinente aux tâches de l'emploi visé;
- b) être de niveau égal ou supérieur à la scolarité prévue aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois;
- c) être effectuée dans un même programme d'études;
- d) être attestée officiellement par l'autorité compétente.

Selon l'article 14 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*, l'article 13 s'applique également aux nominations de fonctionnaires dont le recrutement est soustrait aux règles prévues dans la *Loi sur la fonction publique*.

La *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* prévoit aussi une protection salariale, notamment pour les fonctionnaires occasionnels ou ceux qui ont eu un lien d'emploi au cours des 48 derniers mois à titre d'occasionnels lorsqu'ils sont recrutés à nouveau.

Ainsi, l'article 15 de cette directive prévoit ce qui suit :

[Le] fonctionnaire nommé à un emploi de la même classe d'emplois conserve le taux de traitement ou le traitement et, le cas échéant, l'échelon qu'il détenait dans les cas suivants :

- a) Lorsqu'un fonctionnaire a le statut d'occasionnel ou a été en lien d'emploi à titre d'occasionnel au cours des 48 derniers mois et est nommé temporaire ou occasionnel; [...]

[...] si le taux de traitement ou le traitement déterminé en application de l'article 13 ou de l'article 14 est supérieur à celui déterminé en application du présent article, le fonctionnaire se voit attribuer le taux de traitement ou le traitement déterminé en application de l'un ou l'autre de ces articles.

L'article 16 prévoit des dispositions semblables à l'article 15, mais il s'applique dans des situations où un employé est nommé temporaire ou occasionnel dans une autre classe d'emplois.

8. Depuis le 17 novembre 2014, le paragraphe a) du 2^e alinéa de l'article 13 prévoit qu'une année d'expérience de travail de niveau supérieur peut être reconnue si elle est jugée pertinente aux tâches de l'emploi pour lequel le fonctionnaire est recruté. Comme la vérification est antérieure à cette date, la Commission n'en a pas tenu compte dans sa vérification. À noter que la *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines* a également été modifiée dans le même sens.

À l'occasion d'une promotion, le nouveau traitement est calculé selon les articles 17 à 20 de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*. Plus précisément, l'article 18 prévoit que, « lors d'une promotion à une classe d'emplois ou à un grade dont l'échelle de traitement comporte des échelons et des taux de traitement, le taux de traitement, le traitement ou le taux de salaire du fonctionnaire promu est majoré de 5 % sans toutefois excéder le taux maximal ou être inférieur au taux minimal de l'échelle de traitement de sa nouvelle classe d'emplois ou de son nouveau grade ».

La *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des conseillères et conseillers en gestion des ressources humaines* mentionne, à l'article 38, que, « lors d'une promotion à la classe d'emplois de conseillers en gestion des ressources humaines, le traitement attribué correspond au traitement du fonctionnaire avant promotion majoré de 5 % du traitement maximum de l'échelle de traitement de la classe d'emplois à laquelle il est promu, sans toutefois que ce traitement majoré n'excède le traitement maximum de la classe d'emplois de conseillers en gestion des ressources humaines ».

La *Directive concernant l'ensemble des conditions de travail des cadres* énonce, à l'article 27, que, « lors de la promotion à un premier emploi d'encadrement, le traitement attribué au fonctionnaire correspond à son traitement avant la promotion, augmenté d'un montant représentant 10 % du maximum de l'échelle de traitement de la classe d'emplois à laquelle il accède. Lorsqu'il s'agit d'une promotion ultérieure à un autre emploi d'encadrement, ce montant représente 5 % du maximum de l'échelle de traitement de la classe d'emplois à laquelle il accède ».

Par ailleurs, l'horaire de travail doit correspondre à ce qui est prévu dans les différentes conventions collectives de travail ou dans les conditions de travail régissant chacun des emplois.

3.1 EMPLOIS FAISANT EXCEPTION AU PROCESSUS DE RECRUTEMENT DE L'EMPLOYÉ OCCASIONNEL

La *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* prévoit qu'un « employé occasionnel doit être recruté à la suite d'un concours tenu conformément à la *Loi sur la fonction publique* » (art. 6).

Toutefois, cette directive précise que les emplois énumérés à l'annexe 1 font exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel. Une nomination à un de ces emplois occasionnels peut être faite sans que la personne nommée soit déclarée apte. Cette dernière doit cependant satisfaire aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois, comme le précisent les directives de classification.

Le paragraphe 7 de cette annexe prévoit une exception au processus de recrutement pour les « emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines ». Il y est mentionné que « l'engagement dans un tel emploi occasionnel ne peut être prolongé ni renouvelé ». On y précise aussi que le seul cas où un tel emploi pourrait durer plus de onze semaines est lorsque l'emploi est « créé lors d'une situation d'urgence où la sécurité des personnes ou des biens est en cause ».

NOUS SOMMES LÀ POUR VOUS

418 643-1425

Sans frais 1 800 432-0432 Télécopieur 418 643-7264 Courriel cfp@cfp.gouv.qc.ca

800, place D'Youville, 7^e étage, Québec (Québec) G1R 3P4

Commission
de la fonction
publique

Québec 

cfp.
gouv.qc.ca