

RAPPORT D'ENQUÊTE

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

DOSSIERS N^{os} : 1617-E-80,00 à 80,10

DATE : 17 février 2017

ENQUÊTEUR – SPÉCIALISTE EN GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : Majdi Gasmi

Anonymes

Personnes requérantes

Et

Centre de services partagés du Québec

Organisme visé

OBJET DE LA DEMANDE D'ENQUÊTE

Cette enquête a pour objet de vérifier le bien-fondé de la décision du Centre de services partagés du Québec (ci-après « CSPQ ») de procéder par cohortes (sous-groupes), pour admettre, évaluer et qualifier les candidats qui se sont inscrits au processus de qualification en vue du recrutement n° 26410RS93470001 (ci-après « processus de qualification en cause ») visant à pourvoir des emplois de technicienne ou technicien en administration. L'enquête vise également à vérifier la conformité du processus suivi pour la mise en œuvre de la décision en cause.

FAITS

La période d'inscription au processus de qualification en cause était du 22 septembre au 17 octobre 2016.

Le processus de qualification en cause visait à pourvoir des emplois de technicienne ou de technicien en administration dans divers ministères et organismes et dans toutes les régions administratives du Québec.

Un total de 12 188 candidats se sont inscrits pendant la période d'inscription.

Le 26 septembre 2016, le CSPQ a pris la décision de regrouper dans une première cohorte les 2 971 candidats ayant soumis leur candidature pendant les deux premières journées de la période d'inscription, soit les 22 (2150 inscriptions) et 23 septembre 2016 (821 inscriptions).

Trois autres cohortes ont été créées par la suite pour regrouper les candidats inscrits comme suit :

- la cohorte 2 regroupe les 3 127 participants inscrits entre le 24 et le 30 septembre;
- la cohorte 3 regroupe les 3 202 participants inscrits entre le 1^{er} et le 12 octobre;
- la cohorte 4 regroupe les 2 888 participants inscrits entre le 13 et le 17 octobre.

La planification des opérations prévues dans le cadre du processus de qualification en cause se résume selon l'échéancier suivant¹ :

Processus de qualification 26410RS93470001	Candidats de la cohorte 1	Candidats de la cohorte 2	Candidats de la cohorte 3	Candidats de la cohorte 4
Communication aux candidats de la décision sur l'admissibilité	4 novembre 2016	5 janvier 2017	Le ou vers le 7 février 2017	Le ou vers le 7 mars 2017
Date prévue de la séance d'examens	19 novembre 2016	21 janvier 2017	25 février 2017	Le ou vers le 25 mars 2017
Communication des résultats et inscription des personnes qualifiées dans la banque	14 décembre 2016	13 février 2017	Le ou vers le 13 mars 2017	Le ou vers le 12 avril 2017

Le seuil de passage de la procédure d'évaluation pour la qualification des candidats de la 1^{ère} cohorte était de 66% (198/300). Il sera appliqué aux candidats des quatre cohortes.

L'appel de candidatures du processus de qualification en cause n'indique pas l'utilisation d'un regroupement des inscriptions selon des cohortes ni le critère pour déterminer l'appartenance des candidats à de telles cohortes.

¹ Les dates indiquées peuvent faire l'objet de modifications par le CSPQ. Seules les principales étapes sont indiquées dans le tableau.

Une dizaine de candidats (ci-après « groupe particulier de la cohorte 1 ») initialement membres de la 3^e ou de la 4^e cohorte ont dû être traités à la 1^{ère} cohorte et non à la cohorte correspondante à leur date d'inscription, car il s'agissait de fonctionnaires appelés, dans le cadre de leur travail, à intervenir directement dans l'administration et la correction des examens du processus de qualification en cause.

POSITION DES PERSONNES REQUÉRANTES

Les onze personnes contestent la décision du CSPQ de procéder à la qualification des candidats par cohortes. Elles considèrent le processus suivi contraire aux principes de dotation des emplois dans la fonction publique et estiment que les principes d'équité et d'impartialité ont été mis de côté au profit du « premier arrivé, premier servi ».

Elles estiment être lésées par cette décision, car les candidats qualifiés de la première cohorte sont inscrits dans la banque de personnes qualifiées depuis le 14 décembre 2016 pour occuper les emplois disponibles, alors qu'elles-mêmes, comme les trois-quarts des candidats inscrits, sont en attente de la décision d'admission dans leur dossier ou de leur convocation à la procédure d'évaluation.

Elles trouvent injuste de ne pas avoir été informées de la procédure suivie, ni des critères utilisés dans le processus de qualification en cause, dont la période d'inscription est d'une durée fixe comme les concours anciennement. Elles allèguent également qu'elles ne pouvaient agir en connaissance de cause et postuler plus rapidement.

Les personnes sont des fonctionnaires, et estiment que cette procédure nuit à leur progression de carrière.

POSITION DE L'ORGANISME

Le CSPQ comprend les allégations des personnes requérantes qui font référence au mode de fonctionnement des « concours » qui étaient tenus avant l'adoption de la [*Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois*] en 2013 et l'adoption du *Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées* en [mai] 2015.

Avant, le Règlement [*sur la tenue de concours*] stipulait que toutes les personnes (groupe de candidats) devaient être inscrites en même temps dans une liste de déclaration d'aptitudes. Il fallait attendre d'avoir terminé pour le groupe l'ensemble des étapes avant de pouvoir passer à la suivante.

Maintenant, les modifications apportées à la loi [LFP] permettent qu'un candidat qui participe à un processus de qualification, dans le cadre d'un appel de candidatures à durée déterminée ou indéterminée, puisse être nommé à un emploi dès le moment où il est déclaré qualifier.

Donc, le nouveau cadre légal et réglementaire nous permet d'évaluer les candidats au fur et à mesure de leur admissibilité ainsi il est possible de procéder à l'évaluation des candidats au fur et à mesure de leur admissibilité, et ce, que la période d'inscription soit à durée déterminée ou indéterminée. Les candidats sont alors évalués en sous-groupes (cohortes), à différents moments au cours du processus de qualification.

Suite à l'adoption de cette nouvelle loi [*Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois*] et son objectif qui est de favoriser l'efficacité de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale (article 3, 1er alinéa) et afin de pouvoir l'appliquer lorsque le volume de candidatures est présent, le CSPQ a utilisé les « cohortes » afin de pouvoir procéder au fur et à mesure à la qualification des candidats.

Ainsi, cela permet de pouvoir débiter l'admissibilité pour chacun des candidats dès le début de la période d'inscription et de le qualifier dès que possible. Pour ce faire, étant donné le grand nombre de candidatures reçu les premières journées, la création de la cohorte 1 a été faite. L'objectif d'efficacité est atteint et ainsi répond à la volonté gouvernementale. Le CSPQ a pris l'orientation de créer les cohortes en prenant en considération la date d'inscription des candidats et le nombre maximal pour permettre de répondre aux candidats dans un délai raisonnable.

Une personne présumée admissible est déclarée qualifiée lorsqu'elle a réussi l'évaluation. La qualification d'une personne donne lieu à son inscription dans une banque de personne qualifiée. (Article 49.2)

De plus, cette qualification est valide pour une durée de 5 années et débute le premier jour de son inscription dans la banque. Pour ce qui a trait à sa « progression de carrières », il s'agit d'une classe d'emploi ou plusieurs postes sont à pourvoir au sein de la fonction publique et ces postes sont étalés dans le temps. Également, il est à considérer qu'advenant une qualification dans la banque, elle y sera présente plusieurs mois après les personnes qui ont été versées dans les cohortes précédentes, donc en bout de ligne elle pourra accéder aux postes offerts pendant cette période contrairement à celles que le délai de 5 ans est expiré.

CADRE NORMATIF²

Dans le présent dossier, les dispositions pertinentes sont :

- les articles 3, 47, 49, 49.2 et 115 de la *Loi sur la fonction publique* (ci-après la « LFP »);
- les articles 5, 6, 14, 15, 21 et 25 du *Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées* (ci-après le « Règlement »).

² Ces dispositions sont reproduites en annexe.

ANALYSE

Fondement de la décision du CSPQ d'utiliser des cohortes

D'entrée de jeu, la Commission de la fonction publique (ci-après « Commission ») rappelle que des changements importants à la LFP et au cadre normatif applicable en matière de dotation des emplois sont en vigueur depuis mai 2015, à la suite de l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois* en novembre 2013.

Parmi ces changements³, les notions de concours, de réserves de candidatures et de listes de déclaration d'aptitudes sont remplacées par les notions de processus de qualification et de banques de personnes qualifiées. Ces modifications permettent notamment à un candidat qui participe à un processus de qualification, dans le cadre d'un appel de candidatures à durée déterminée ou indéterminée, de pouvoir être nommé à un emploi dès le moment où il est déclaré qualifié.

L'objectif énoncé⁴ par ces changements était notamment de simplifier l'accès aux emplois de la fonction publique et de permettre de qualifier les candidats plus rapidement.

En vertu de l'article 5 du Règlement, la période d'inscription indiquée à l'appel de candidatures d'un processus de qualification peut être d'une durée déterminée ou non. Lorsqu'elle est d'une durée déterminée, elle est d'au moins dix jours. Dans l'appel de candidatures du processus de qualification en cause, la période d'inscription était d'une durée déterminée de vingt-six jours.

Conformément à l'article 47 de la LFP, le président du Conseil du trésor ou son délégué doit admettre les personnes qui ont soumis leur candidature et qui satisfont aux conditions d'admission à un processus de qualification.

Selon l'article 14 du Règlement, l'admissibilité d'une personne est vérifiée par l'examen de son formulaire d'inscription et cette vérification doit obligatoirement être effectuée avant que cette personne puisse être convoquée à une évaluation.

En vertu de l'article 49.2 de la LFP, une personne présumée admissible est déclarée qualifiée lorsqu'elle a réussi l'évaluation. L'article 25 du Règlement précise d'ailleurs qu'une banque de personnes qualifiées est constituée dès qu'une personne déclarée qualifiée y est inscrite.

³ « *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique principalement en matière de dotation des emplois* », Notes explicatives, 2013, chapitre 25.

⁴ Communiqué du ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor « Adoption du projet de Loi no 41 : des changements majeurs au processus d'embauche dans la fonction publique », 19 novembre 2013.

L'objectif recherché étant de pouvoir qualifier les candidats plus rapidement, il est désormais possible de procéder à la vérification de l'admissibilité et à l'évaluation des candidats au fur et à mesure. Les candidats sont alors évalués en sous-groupes, à différents moments au cours du processus de qualification.

La Commission est donc d'avis que la décision du CSPQ d'utiliser des cohortes pour l'admission et l'évaluation des candidats est conforme à la LFP et au cadre normatif applicable.

Annonce et transparence de la procédure suivie

L'appel de candidatures du processus de qualification en cause, en particulier les modalités d'inscription qui y sont énoncées, n'indique pas aux candidats l'intention de l'autorité compétente de procéder par cohortes, ni le critère retenu pour regrouper leur candidature dans ces cohortes.

Les candidats intéressés à participer n'ont pas eu accès à des renseignements importants, qui se sont révélés déterminants pour le traitement différencié de leur candidature dans le temps. Ils n'ont pas pu veiller à leurs propres intérêts.

L'absence de notification de la décision relative à l'utilisation des cohortes dans l'appel de candidatures va à l'encontre du principe de transparence prôné en matière de dotation dans la fonction publique.

Les modalités d'inscription mentionnées dans l'appel de candidatures auraient dû indiquer clairement la possibilité de procéder par cohortes et préciser explicitement le critère qui déterminera le regroupement des candidats afin de pouvoir l'appliquer ensuite de façon conforme, transparente et respectueuse de tous les candidats intéressés.

En effet, il est raisonnable de croire que des personnes inscrites au processus de qualification n'ont pas pu assumer adéquatement leurs responsabilités et décider de s'inscrire plus tôt pour avoir la possibilité de se qualifier plus rapidement.

La Commission estime cependant que l'absence d'indication requise concernant les cohortes dans l'appel de candidatures n'a pas eu pour effet de limiter indûment l'accessibilité aux emplois de la fonction publique, puisque toutes les personnes intéressées à participer au processus de qualification ont pu s'inscrire et qu'en fin de compte, les candidats qualifiés des quatre cohortes seront inscrits dans la banque de personnes qualifiées. De plus, l'analyse de la planification des opérations et de l'échéancier prévu ainsi que des explications et des justifications obtenues du CSPQ démontre que, malgré certaines contraintes, tous les efforts sont déployés pour qualifier les candidats des différentes cohortes dans les meilleurs délais.

Regroupement et traitement des candidats par cohorte

Les faits démontrent que la décision de procéder par cohorte a été prise très rapidement à la troisième journée ouvrable de la période d'inscription.

Un seul et unique critère est utilisé par le CSPQ pour regrouper les candidats dans les quatre cohortes, soit la date d'inscription au processus de qualification. Celle-ci correspond à la date de la soumission d'une candidature dans le système Emplois en ligne, ou à la date de réception d'une inscription papier à l'un des bureaux du CSPQ.

Il est constaté que ce critère est objectif, précis et vérifiable. Son application n'est pas contraire à une disposition de la LFP ou du cadre normatif applicable. Il a été rigoureusement appliqué par le CSPQ de façon équitable et impartiale à tous les candidats inscrits, à l'exception du groupe particulier de la cohorte 1 qui sera exposé plus loin.

Aussi, avec plus ou moins 3 000 candidats dans chacune des quatre cohortes, un équilibre raisonnable est observé dans le nombre des candidats regroupés par cohorte. En effet, pour chacune d'elle, une séance d'examens est tenue dans toutes les régions administratives du Québec.

Groupe particulier de la cohorte 1

La Commission a analysé les onze candidatures de ce groupe. Elle a observé la conformité des décisions relatives à leur admission et a constaté que le CSPQ était justifié de les évaluer à la première occasion, voire avant, plutôt que de les évaluer à la séance d'examens d'une cohorte ultérieure. Cette décision vise à assurer la confidentialité et l'intégrité des examens et elle est conforme aux dispositions de l'article 49 de la LFP qui prévoit qu'une procédure d'évaluation doit être de nature à permettre de constater impartialement la valeur des candidats.

Cependant, comme le seul critère déterminant pour qu'un candidat soit associé à l'une des quatre cohortes demeure la date d'inscription au processus de qualification, les principes d'équité et d'impartialité exigent donc que les personnes qualifiées parmi le groupe particulier de la cohorte 1 ne puissent bénéficier d'un avantage. Par conséquent, elles ne doivent être disponibles dans la banque de personnes qualifiées qu'à la date prévue pour la qualification des autres candidats de leur cohorte initiale, soit la 3^e ou la 4^e cohorte. Le CSPQ confirme que c'est le cas. Le principe d'équité a donc été respecté.

CONCLUSION

La décision du CSPQ d'utiliser des cohortes pour admettre les candidats au processus de qualification n° 26410RS93470001 visant à pourvoir des emplois de technicienne ou technicien en administration est conforme à la *Loi sur la fonction publique* et au cadre normatif applicable.

La procédure suivie par le CSPQ pour le regroupement et le traitement des candidats par cohortes est équitable et impartiale.

La Commission considère cependant que l'absence dans l'appel de candidatures de renseignements sur le recours à des cohortes est contraire au principe de la transparence exigé en matière de dotation.

La Commission recommande donc au CSPQ :

- de faire connaître explicitement, dans tous les appels de candidatures, la possibilité de recourir à des cohortes et le critère déterminant pour en faire partie;
- à titre d'organisme responsable de l'approbation des appels de candidatures de tous les ministères et organismes, de prendre les moyens nécessaires pour intégrer les éléments relatifs au recours à des cohortes dans son protocole de validation des appels de candidatures.

Mathieu Chabot
Directeur des enquêtes et du greffe

ANNEXE

CADRE NORMATIF

Loi sur la fonction publique

3. L'objet de la présente loi est de permettre l'accomplissement de cette mission. À cette fin, elle institue un mode d'organisation des ressources humaines destiné à favoriser:

[...]

3° l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique;

4° l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires;

5° la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.

[...]

47. Le président du Conseil du trésor doit admettre les personnes qui ont soumis leur candidature et qui satisfont aux conditions d'admission à un processus de qualification.

[...]

49. Le président du Conseil du trésor détermine la procédure d'évaluation; celle-ci doit être de nature à permettre de constater impartialement la valeur des candidats.

- 49.2. Une personne présumée admissible est déclarée qualifiée lorsqu'elle a réussi l'évaluation.

La qualification d'une personne donne lieu à son inscription dans une banque de personnes qualifiées.

115. En outre de la fonction d'entendre les recours en appel des fonctionnaires prévus par la présente loi, la Commission est chargée :

1° de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises, en vertu de la présente loi et des articles 30 à 36 de la *Loi sur l'administration publique* (chapitre A-6.01), qui affectent les fonctionnaires;

2° vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires;

[...]

Aux fins de l'application du premier alinéa, la Commission effectue les enquêtes qu'elle juge nécessaires, formule des recommandations aux autorités compétentes ou, si elle le juge utile, fait rapport à l'Assemblée nationale.

[...]

Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées

5. La période d'inscription à un processus de qualification est indiquée à l'appel de candidatures.

Cette période peut être d'une durée déterminée ou non. Lorsqu'elle est d'une durée déterminée, elle est d'au moins dix jours. Lorsqu'elle est d'une durée indéterminée, un avis indiquant la date de fin de la période d'inscription doit être publié au moins dix jours avant cette date.

6. Toute personne qui désire s'inscrire à un processus de qualification doit, durant la période d'inscription, transmettre le formulaire d'inscription prescrit dûment complété.
14. L'admissibilité d'une personne est vérifiée par l'examen de son formulaire d'inscription et cette vérification doit obligatoirement être effectuée avant que cette personne puisse être convoquée à une évaluation.
15. Une personne qui satisfait aux conditions d'admission est présumée admissible tant qu'elle n'a pas fourni les documents permettant de confirmer son admission.
21. Le seuil de passage à un moyen d'évaluation utilisé dans le cadre d'un processus de qualification est fixé lors de la première évaluation de personnes effectuée dans le cadre de ce même processus.
25. Une banque de personnes qualifiées est constituée dès qu'une personne déclarée qualifiée y est inscrite.