



Mémoire de la COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

21 novembre 2025

Commentaires sur le projet de loi n° 7

Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires



Commission
de la fonction
publique

Québec 

Table des matières

Présentation de la Commission de la fonction publique	1
Résumé	4
Commentaires de la Commission sur le projet de loi n° 7	5
Rôle juridictionnel de la Commission : le transfert au TAT	6
Rôle de surveillance de la Commission : le transfert des enquêtes au TAT	7
Le transfert de la vérification au SCT	10
Conclusion	12
ANNEXE – Propositions complémentaires.....	13



Présentation de la Commission de la fonction publique

La Commission de la fonction publique (Commission) est un organisme neutre et indépendant doté d'une double mission de surveillance et de tribunal administratif.

Elle joue un rôle central dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, puisqu'elle contribue 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;
- l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de gestion des ressources humaines.

La Commission fait rapport de ses activités directement à l'Assemblée nationale du Québec (Assemblée nationale). La présidence et les autres membres sont nommés, sur proposition du premier ministre, par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers des députés.

La *Loi sur la fonction publique*¹ (LFP) détermine les principales fonctions et les pouvoirs de la Commission. Elle lui confère des fonctions juridictionnelles, comme tribunal administratif, et des fonctions de surveillance.

Tribunal administratif

À titre de tribunal administratif, la Commission entend les recours provenant de cinq catégories de salariés :

- les fonctionnaires non syndiqués;
- les anciens fonctionnaires non syndiqués bénéficiant d'un droit de retour dans la fonction publique;
- les administrateurs et les administratrices d'État;
- les membres ainsi que les dirigeants et les dirigeantes d'organismes de la fonction publique;
- les procureurs et les procureures aux poursuites criminelles et pénales.

Selon son statut, une personne peut déposer un recours à la Commission, si elle est dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

¹ RLRQ, c. F-3.1.1.

- Elle considère que ses conditions de travail ne sont pas respectées;
- Elle fait l'objet d'une mesure administrative ou disciplinaire qu'elle estime injustifiée;
- Elle croit être victime de harcèlement psychologique au travail.

La Commission favorise le règlement harmonieux des litiges en offrant son propre service de médiation.

Organisme de surveillance

Comme organisme de surveillance, la Commission est chargée de :

- vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises en matière de gestion des ressources humaines qui concernent les fonctionnaires;
- veiller au respect de la LFP et du cadre normatif applicable au recrutement et à la promotion des fonctionnaires.

Pour ce faire, la Commission procède aux vérifications et aux enquêtes qu'elle juge nécessaires dans les ministères et les organismes de la fonction publique. Par la suite, elle formule des recommandations aux autorités compétentes et, si elle le juge utile, peut faire rapport à l'Assemblée nationale.

La Commission peut aussi effectuer une vérification particulière sur toute matière qui relève de sa compétence lorsque la présidence du Conseil du trésor lui en adresse la demande. La Commission lui en fait rapport par la suite. Cependant, une telle vérification n'a pas préséance sur ses autres fonctions et obligations.

Autres activités

La Commission tient le greffe qui gère, selon les dispositions des conventions collectives, les griefs des fonctionnaires syndiqués inscrits à l'arbitrage. Le greffe est notamment responsable de la confection des rôles mensuels, en collaboration avec les parties visées, pour l'ensemble des tribunaux d'arbitrage de la fonction publique. Il assure le suivi des griefs inscrits, de la transmission de l'avis d'arbitrage jusqu'à sa fermeture.

De plus, la Commission offre un service de renseignements pour répondre aux questions sur les recours pouvant être exercés devant son tribunal ou sur les situations pouvant faire l'objet d'une demande d'enquête.

Par ailleurs, elle produit des avis portant, notamment, sur le fait de soustraire un emploi ou une catégorie d'emplois à l'application de certaines dispositions de la LFP.

La Commission est également chargée de faire rapport au ou à la ministre de la Justice, après enquête, sur l'existence et la suffisance d'une cause de destitution ou de suspension sans rémunération du directeur ou de la directrice des poursuites criminelles et pénales ou encore de son adjoint ou de son adjointe. La Commission exerce le même rôle d'enquête pour faire rapport au ou à la ministre de la Sécurité publique concernant les personnes suivantes :

- le ou la commissaire à la lutte contre la corruption;
- un commissaire associé ou une commissaire associée à la lutte contre la corruption;
- le directeur général ou la directrice générale de la Sûreté du Québec.

Résumé

La Commission ne s'oppose pas au projet de *Loi visant à réduire la bureaucratie, à accroître l'efficacité de l'État et à renforcer l'imputabilité des hauts fonctionnaires* (projet de loi²). Elle comprend qu'il est motivé par la volonté du gouvernement de réorganiser les structures et les activités de l'État.

Cependant, la Commission n'a pas été consultée avant le dépôt du projet de loi. Si elle l'avait été, elle aurait proposé des mesures permettant d'assurer le même objectif, soit son abolition et le transfert de ses activités, mais en veillant à ce que la solution retenue constitue un gain en matière d'efficience et d'harmonisation avec les structures et les activités gouvernementales existantes, et ce, au bénéfice des citoyennes et des citoyens.

La Commission continue de croire à la pertinence de sa mission, soit de veiller à l'intégrité du système de gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise. Elle croit aussi que cette mission, en ce qui a trait aux enquêtes à la suite de dénonciations, devrait être accomplie par un organisme qui bénéficie d'une indépendance fonctionnelle par rapport au gouvernement. Dans ce contexte, la Commission juge important de proposer des pistes d'amélioration au projet de loi.

Concernant son rôle juridictionnel, la Commission :

- est en accord avec le transfert de son tribunal administratif, de son greffe et du greffe des tribunaux d'arbitrage de la fonction publique au Tribunal administratif du travail (TAT);
- propose une mesure d'harmonisation pour faciliter l'intégration au TAT.

Concernant son rôle de surveillance, la Commission :

- s'oppose au transfert des enquêtes au TAT;
- ne s'oppose pas au transfert de la vérification au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT);
- propose de transférer les enquêtes à un organisme indépendant qui fait rapport directement à l'Assemblée nationale, tel que le Protecteur du citoyen (Protecteur);
- propose une amélioration en matière de transparence pour la vérification.

² Projet de loi n° 7, présenté le 5 novembre 2025 par M^{me} France-Élaine Duranceau, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de l'Efficacité de l'État, et présidente du Conseil du trésor.

Commentaires de la Commission sur le projet de loi n° 7

La Commission prend acte de la détermination du gouvernement à bâtir un État plus agile, plus efficace et plus responsable, au service des Québécoises et des Québécois. Elle comprend qu'il a choisi, pour ce faire, d'abolir des structures, de fusionner des entités et de transférer des responsabilités pour alléger l'État.

La Commission croit toutefois toujours à la pertinence de sa mission. En effet, son rôle est lié au développement des principes de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique du Québec, laquelle a évolué au fil des ans, au rythme de la maturation de la société québécoise et du rôle exercé par l'État au sein de celle-ci.

Avant la Révolution tranquille des années 1960, l'ancien mode d'organisation des ressources humaines « réservait une large place au pouvoir discrétionnaire et à l'arbitraire »³. Les emplois dans la fonction publique étaient distribués selon le parti politique formant le gouvernement. Le phénomène du favoritisme politique était à la source de pratiques inefficaces et semait des doutes quant à la compétence des personnes recrutées et promues. La fonction publique de cette époque était qualifiée d'« administration peu systématique et paternaliste »⁴, où régnait un état de « désordre dans la gestion des ressources humaines »⁵.

La Révolution tranquille a amené un nouveau système fondé sur des principes tels que le mérite et l'égalité d'accès aux emplois. Ce système a instauré « une fonction publique moderne, dite "de carrière", où le recrutement et les promotions se font par concours, dont les membres bénéficient de la sécurité d'emploi, adoptent un comportement neutre et apolitique et dont la loyauté doit être d'abord envers l'État »⁶.

Ainsi, depuis sa création en 1965, la Commission est la gardienne de ces principes et, à ce titre, son rôle demeure d'actualité.

Dans ce contexte, la Commission, qui n'a pas été consultée préalablement au dépôt du projet de loi, juge important d'en proposer des améliorations. Elles permettront d'atteindre l'allègement, l'agilité et l'efficacité souhaités par le gouvernement, tout en maintenant le rôle de chien de garde des principes de la fonction publique.

³ Louis BERNARD, « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec », *Télescope*, vol. 15, n° 1, hiver 2009, p. 92.

⁴ James Iain GOW, « L'État et l'administration publique au Québec en 1960 », *L'État québécois en perspective*, Communication présentée lors de la Conférence de l'École nationale d'administration publique sur « L'État et l'administration publique dans la construction de la modernité du Québec », Québec, 23 et 24 mars 2014, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ Précité, note 4.

Rôle juridictionnel de la Commission : le transfert au TAT

Le projet de loi prévoit le transfert au TAT du tribunal administratif de la Commission, de son greffe et du greffe qui gère les griefs des fonctionnaires syndiqués inscrits à l'arbitrage.

La Commission est en accord avec ce transfert. Elle voit d'un bon œil la création d'un guichet unique en matière de droit du travail afin de faciliter l'accès à la justice. Il bénéficiera aux justiciables qui ignorent parfois à quel tribunal ils doivent déposer leurs recours. D'ailleurs, au cours des dernières années, la Commission a rendu plusieurs décisions dans lesquelles elle a décliné compétence pour entendre des personnes salariées. Dans bien des cas, la situation contestée relevait de la compétence du TAT. Le guichet unique mettra un terme à cette confusion, en plus d'optimiser les services rendus par le personnel.

Pour faciliter l'intégration de ses fonctions juridictionnelles au TAT, la Commission propose une mesure d'harmonisation.

1. Plaintes pour harcèlement psychologique déposées à la CNESST

La *Loi sur les normes du travail*⁷ (LNT) définit la notion de harcèlement psychologique aux articles 81.18 et 81.19. Elle prévoit également un recours, la plainte pour harcèlement psychologique, pour la personne salariée qui croit en avoir été victime (articles 123.6 à 123.17 de la LNT).

Actuellement, cette plainte est déposée à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) et est entendue par le TAT, sauf pour :

- les personnes salariées syndiquées qui doivent exercer les recours prévus à leur convention collective;
- les personnes salariées non syndiquées nommées en vertu de la LFP ainsi que les membres ou dirigeants d'organismes de la fonction publique, qui doivent soumettre leurs recours à la Commission (article 81.20 de la LNT).

Ainsi, une personne salariée soumise à la LNT, qui porte plainte à la CNESST pour harcèlement psychologique et dont la plainte est jugée fondée, peut bénéficier gratuitement des services de l'un des avocats de la CNESST afin de la représenter devant le TAT. Quant aux fonctionnaires non syndiqués, incluant les administrateurs et les administratrices d'État, et aux membres ou dirigeants d'organismes qui déposent

⁷ RLRQ, c. N-1.1.

un recours à la Commission, ils ne disposent pas de ces services. S'ils désirent être représentés, ils doivent mandater un avocat de pratique privée à leurs frais.

Or, avec le transfert au TAT de ses fonctions juridictionnelles, la Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de maintenir cette mécanique d'exception qui s'applique à sa « clientèle ». Par conséquent, les articles 246, 248 et 249 du projet de loi, qui introduisent l'article 81.20.1 de la LNT, devraient être retirés. L'abrogation des troisième et quatrième alinéas de l'article 81.20 de la LNT, déjà prévue par l'article 247 du projet de loi, permettrait d'appliquer les dispositions 123.6 et suivantes de la LNT afin qu'une personne salariée non syndiquée, nommée en vertu de la LFP, puisse déposer sa plainte à la CNESST et non directement au TAT. Cette amélioration réglerait une iniquité de traitement entre les différents types de personnes salariées non syndiquées déposant une plainte pour harcèlement psychologique.

Rôle de surveillance de la Commission : le transfert des enquêtes au TAT

La Commission s'oppose au transfert de ses enquêtes au TAT prévu dans le projet de loi, puisque ce choix ne représente pas le meilleur pour assurer la pérennité de ce rôle de surveillance.

Une enquête est une activité par laquelle la Commission examine, à la suite d'une dénonciation, le bien-fondé de décisions prises par les ministères et les organismes de la fonction publique québécoise en matière de gestion des ressources humaines. Les activités d'enquête lui permettent de veiller à l'intégrité du système de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Le TAT exerce des fonctions juridictionnelles. À titre de tribunal spécialisé en droit du travail, il rend des décisions en la matière. Il ne fait pas partie de la mission du TAT d'exercer un rôle de surveillance dans la fonction publique et, à ce titre, de réaliser des enquêtes de conformité au cadre normatif et de formuler des recommandations.

Le transfert des enquêtes au TAT isole le personnel d'enquête dans un organisme à vocation juridictionnelle, en plus de créer de la confusion chez les citoyennes et les citoyens dans leur compréhension de la mission du TAT. À titre d'exemple, une enquête du TAT pourrait recommander une mesure disciplinaire envers une personne salariée nommée en vertu de la LFP. Cette personne pourrait ensuite exercer un recours au TAT, soit le même organisme ayant réalisé l'enquête. Cette problématique, qui existe déjà à la Commission avec la double mission de tribunal administratif et d'organisme de surveillance, est reconduite dans les termes actuels du projet de loi.

Pour contrer cette incohérence, la Commission suggère le transfert des enquêtes au Protecteur.

Le Protecteur exerce des fonctions de surveillance. Comme la Commission, cet organisme indépendant ne relève pas du gouvernement et fait rapport à l'Assemblée nationale. Il dispose des outils, des procédures et de l'expertise pour réaliser des enquêtes.

La Commission souligne que la compétence du Protecteur et la sienne sont déjà concurrentes en certaines matières. Dans les dernières années, des demandes d'enquêtes ont été soumises simultanément à la Commission et au Protecteur.

En plus des avantages déjà mentionnés, la Commission soumet trois points d'ancrage à l'appui du transfert des enquêtes au Protecteur.

1. La protection des lanceurs d'alerte

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*⁸ (LFDAROP) et la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*⁹ facilitent la divulgation dans l'intérêt public d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis à l'égard des organismes publics. Elles établissent également un régime général de protection contre les représailles.

Un lanceur d'alerte qui s'adresse au Protecteur pour divulguer un acte répréhensible est bien protégé. Les lois prévoient notamment :

- une interdiction d'exercer des représailles contre une personne au motif qu'elle a fait une divulgation ou qu'elle a collaboré à une vérification ou à une enquête du Protecteur suivant une divulgation;
- une interdiction de chercher à identifier une personne au motif qu'elle a fait une divulgation ou qu'elle a collaboré à une vérification ou à une enquête du Protecteur suivant une divulgation;
- une interdiction d'entraver ou de tenter d'entraver l'action du Protecteur;
- un mécanisme de plaintes pour une personne qui croit avoir été victime de représailles ou de menaces de représailles.

À quelques reprises, la Commission a fait des représentations, sans succès, afin que la LFP soit modifiée pour que les lanceurs d'alerte qui s'adressent à elle puissent

⁸ RLRQ, c. D-11.1.

⁹ RLRQ, c. P-33.01.

bénéficier des mêmes protections que ceux qui s'adressent au Protecteur. À cet égard, si le projet de loi n'était pas modifié, le TAT se retrouverait dans la même position que la Commission, c'est-à-dire qu'il ne serait pas en mesure d'offrir des protections contre les représailles. À l'inverse, si le choix était fait de transférer les enquêtes au Protecteur plutôt qu'au TAT, ces protections s'appliqueraient.

2. L'immunité et les pouvoirs des enquêteurs

En vertu de l'article 117 de la LFP, les enquêteurs de la Commission sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹⁰ (LCE), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. Plus précisément, dans l'accomplissement de leur mandat, les enquêteurs ont le pouvoir de contraindre des personnes à comparaître pour témoigner ou pour produire des documents. Ils jouissent, par ailleurs, de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs.

Or, dans le cadre du transfert des enquêtes au TAT, le projet de loi ne prévoit pas de modifier la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*¹¹ afin d'y ajouter une disposition similaire à l'article 117 de la LFP. En conséquence, une fois au TAT, les enquêteurs ne seraient plus investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la LCE, ce qui limiterait considérablement leurs pouvoirs d'enquête et leur immunité de fonction.

Dans un tel contexte, leur capacité effective à découvrir la vérité serait limitée – un choix en discordance avec la volonté du gouvernement d'être plus efficace et au service des Québécoises et des Québécois.

La Commission souligne que les enquêteurs du Protecteur sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la LCE¹². À nouveau, si le choix était fait de transférer les enquêtes au Protecteur plutôt qu'au TAT, les enquêteurs demeureraient investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la LCE.

¹⁰ RLRQ, c. C-37.

¹¹ RLRQ, c. T-15.1.

¹² Article 25 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (RLRQ, c. P-32) et article 11.1 de la LFDAROP.

3. Le caractère public des rapports d'enquête

Dans un souci de saine gestion et de transparence, la Commission rend public ses rapports d'enquête. Ils sont parfois repris dans la médiasphère ce qui donne du poids aux recommandations de la Commission et encourage, d'une certaine façon, les organisations à respecter le cadre normatif.

Or, le projet de loi prévoit que le TAT ne pourra rendre le rapport d'enquête public que si le ministère ou l'organisme ne se conforme pas à ses recommandations dans un délai raisonnable.

La Commission souligne que cette mesure réduit, de façon préoccupante, la transparence de l'État. De plus, la Commission est d'avis que ce choix du législateur ne concourt pas à améliorer les services aux citoyennes et aux citoyens et ne permet pas d'accroître l'imputabilité des personnes responsables de livrer des résultats.

Le transfert de la vérification au SCT

La Commission ne s'oppose pas au transfert de la vérification au SCT prévu dans le projet de loi. Cette décision s'avère avantageuse pour l'agilité de l'État, puisque la gouvernance en matière de gestion des ressources humaines de la fonction publique serait réunie au même endroit.

Cependant, la Commission tient à souligner que ce transfert place le SCT dans une situation de conflit d'intérêts potentiel : il aurait à la fois le pouvoir d'établir les normes et d'en vérifier l'application, même à son égard. Or, c'est précisément pour contrer cette situation que la Commission a été créée comme organisme indépendant il y a plus de 60 ans.

Actuellement, la Commission bénéficie d'une indépendance fonctionnelle qui lui permet de procéder à des vérifications dans l'ensemble des ministères et des organismes assujettis à la LFP, sans risquer que des pressions externes viennent interférer dans ses travaux. En effet, la nomination de ses membres se fait par l'Assemblée nationale et c'est à elle seule que la Commission rend compte de ses activités.

Considérant que cette indépendance fonctionnelle ne serait pas maintenue avec le transfert au SCT, la Commission estime que la vérification ne devrait pas relever du même sous-secretariat que celui qui établit les normes en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. À cet égard, il serait possible de créer

une entité distincte pour la vérification, au même titre que la Direction de l'audit interne.

Par ailleurs, dans les termes actuels du projet de loi, il n'apparaît pas évident que les rapports de vérification seraient publiés. La Commission souligne à nouveau que cette mesure réduit, de façon préoccupante, la transparence de l'État, ce qui dessert les intérêts des citoyennes et des citoyens.

1. Le caractère public des rapports de vérification

À l'instar de ses rapports d'enquête, la Commission rend public ses rapports de vérification. Ils sont parfois aussi repris dans la médiasphère. Cette exposition médiatique exerce une certaine pression sur les ministères et organismes afin qu'ils respectent le cadre normatif.

Le projet de loi prévoit que le président du Conseil du trésor, ou la personne qu'il désigne, présente, le cas échéant, les recommandations qu'il juge appropriées au Conseil du trésor. Ce dernier peut ensuite requérir du ministère ou de l'organisme qu'il apporte des mesures correctrices, qu'il effectue les suivis adéquats et qu'il se soumette à toute autre mesure, par exemple de surveillance ou d'accompagnement.

Par conséquent, les opérations de vérification seraient réalisées de manière privée.

Or, sans organisme indépendant pour procéder aux opérations de vérification, la publication des rapports devient essentielle pour :

- assurer un suivi rigoureux de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise;
- accroître l'imputabilité des personnes responsables de livrer des résultats.

La Commission conclut que le législateur aurait tout avantage à prévoir le caractère public des rapports de vérification du SCT.

Conclusion

Les principes de gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise garantissent notamment l'absence de favoritisme et la compétence de son personnel. De plus, ils assurent l'impartialité et l'équité des décisions prises à l'endroit des fonctionnaires. Les activités liées à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique sont guidées par ces principes, en plus d'être soumises à de nombreuses règles.

En tant que tribunal administratif et organisme de surveillance, la Commission veille au respect de ces principes et de ces règles. Ce rôle est primordial pour maintenir une fonction publique de qualité en laquelle les citoyennes et les citoyens ont confiance.

En conclusion, la Commission ne s'oppose pas au projet de loi n° 7 en ce qui la concerne, mais elle veut s'assurer de la survie de sa mission. C'est pourquoi elle propose certaines modifications pour le permettre et pour augmenter l'efficacité et la transparence de l'État.

La Commission ajoute deux propositions complémentaires en annexe.

ANNEXE – Propositions complémentaires

Transfert au TAT du rôle juridictionnel de la Commission

1. Un article équivalent à l'article 115.2 de la *Loi sur la fonction publique* (LFP) est absent du projet de loi. Sans cet article, le TAT devra produire une reddition de comptes (déclaration de services aux citoyennes et citoyens, plan stratégique et rapport annuel de gestion) concernant le greffe qui gère les griefs des fonctionnaires syndiqués inscrits à l'arbitrage :

« **115.2.** Sauf à l'égard de la gestion des ressources qui y sont affectées, les sections II, III et V du chapitre II de la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01) et l'article 124 de la présente loi ne s'appliquent pas aux activités de ce greffe ».

2. Un article équivalent à l'article 116.5 de la LFP est absent du projet de loi. Sans cet article, il ne sera pas possible pour le TAT d'offrir un service de médiation pour les griefs des fonctionnaires syndiqués inscrits à l'arbitrage :

« **116.5.** La Commission peut également, avant la tenue d'une audience devant un arbitre visant à disposer d'un grief déposé par un fonctionnaire syndiqué, tenir des séances de médiation entre les parties concernées par ce grief selon les modalités convenues entre ces dernières.

Les séances de médiation sont tenues par un membre, par un fonctionnaire de la Commission ou par toute autre personne désignée par le président de la Commission.

Les articles 116.2 à 116.4 s'appliquent aux séances de médiation prévues au présent article ».