

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

**Rapport de vérification
en matière de dotation
et de promotion
sans concours**

Ministère
de la Justice

FÉVRIER 2016

ÉQUIPE DE VÉRIFICATION

Élaine Bellavance
Lionel Nouemsi
Carole Turgeon

SOUS LA SUPERVISION DE

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

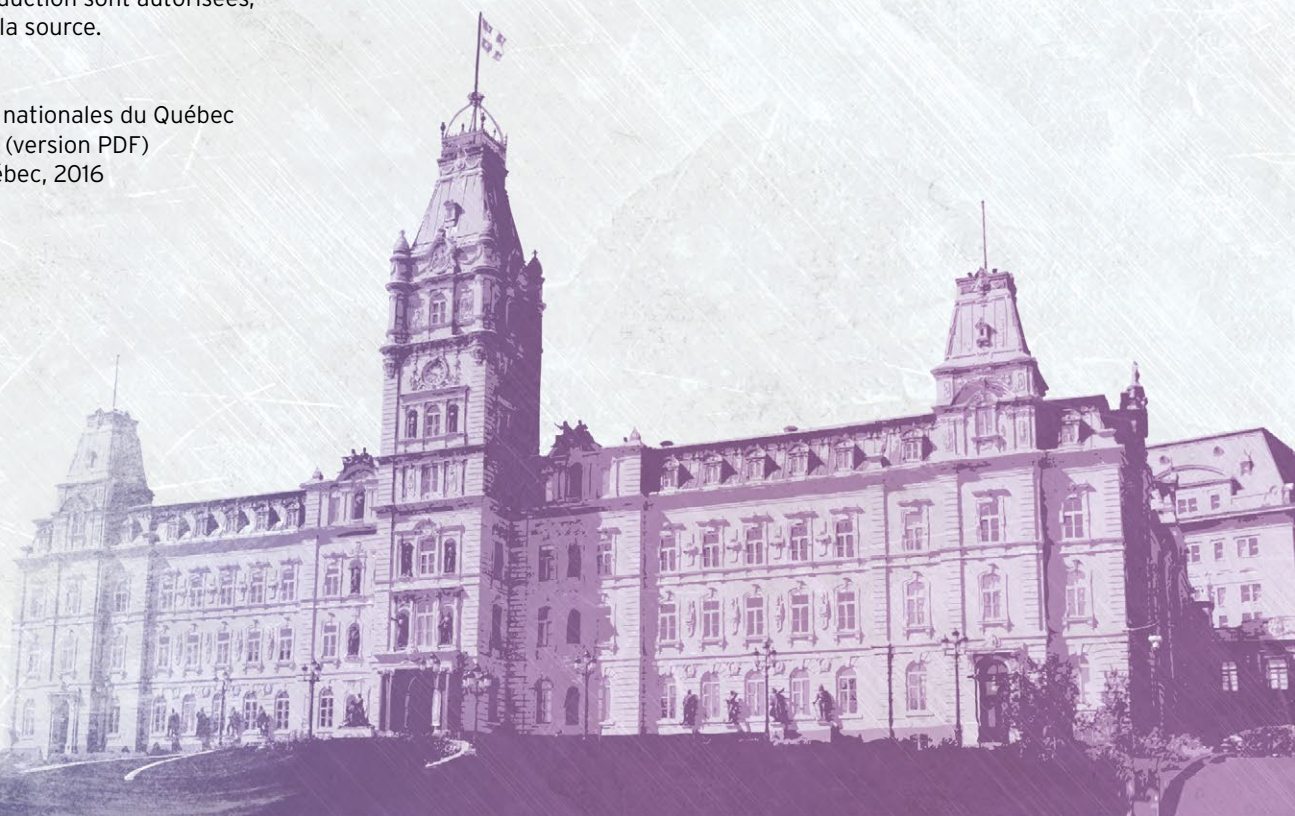
La version électronique de ce document
peut être consultée dans le site Web de
la Commission de la fonction publique
à l'adresse suivante :



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 - 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-74779-6 (version PDF)
© Gouvernement du Québec, 2016



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	02	4.2.3	Conditions à respecter relativement à la vérification des aptitudes	20
LISTE DES SIGLES	02	4.2.3.1	Prépondérance à la vérification des habiletés de base et utilisation des moyens d'évaluation appropriés	20
FAITS SAILLANTS	03	4.2.3.2	Autres conditions à respecter	20
PARTIE 01 MISE EN CONTEXTE	06	4.2.4	Pratiques recommandées relativement à la vérification des aptitudes	21
PARTIE 02 OBJECTIF, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE	09	4.2.4.1	Moyens d'évaluation	21
2.1 Objectif	10	4.2.4.2	Composition du comité d'évaluation	21
2.2 Portée et démarche méthodologique	10	4.2.4.3	Transfert des résultats	22
2.2.1 Concours et réserves de candidatures	11	4.2.4.4	Dossier ministériel	22
2.2.2 Promotions sans concours	11	4.2.5	Caractère non rétroactif des promotions sans concours	24
2.2.3 Nominations à des emplois réguliers et occasionnels	12	4.3 Nominations à des emplois réguliers et occasionnels		25
PARTIE 03 CADRE NORMATIF	13	4.3.1	Nominations faites à partir de listes de déclaration d'aptitudes	25
PARTIE 04 RÉSULTATS DES TRAVAUX	15	4.3.1.1	Utilisation des listes de déclaration d'aptitudes	25
4.1 Concours et réserves de candidatures	16	4.3.1.2	Présence du diplôme requis et preuve d'appartenance à un ordre professionnel	26
4.1.1 Comité d'évaluation et personne-ressource	16	4.3.1.3	Rémunération	27
4.1.2 Appel de candidatures	16	4.3.2	Nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines	29
4.1.3 Vérification de l'admissibilité	16	4.3.3	Nominations à des emplois occasionnels dans une classe d'emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel	30
4.1.4 Procédure d'évaluation	17			
4.1.5 Constitution des listes de déclaration d'aptitudes	17	CONCLUSION		31
4.1.6 Dossier de concours	17	COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE		32
4.2 Promotions sans concours	17	ANNEXE 1 – LE CADRE NORMATIF ET SON APPLICATION		33
4.2.1 Admissibilité des candidats	17	ANNEXE 2 – DOCUMENTS À INSÉRER AU DOSSIER DE L'EMPLOYÉ LORS DE LA NOMINATION (LISTE NON EXHAUSTIVE)		42
4.2.2 Respect des six conditions du <i>Règlement sur la promotion sans concours</i>	18			

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	11
Population totale et échantillon retenu selon le volet vérifié	
TABLEAU 2	23
Documents absents des dossiers de promotions sans concours ou incomplets	
TABLEAU 3	29
Nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines : répartition des situations de non-conformité	

LISTE DES SIGLES

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
ETC	Équivalent temps complet
LDA	Liste de déclaration d'aptitudes
LFP	Loi sur la fonction publique
MJQ	Ministère de la Justice
PSC	Promotion sans concours
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

FAITS SAILLANTS

OBJECTIF DES TRAVAUX

Par cette vérification, la Commission de la fonction publique avait comme objectif d'évaluer si l'application du cadre normatif par le ministère de la Justice (MJQ) concernant certains aspects de la dotation en personnel ainsi que les promotions sans concours (PSC) 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 PSC 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} janvier au 31 décembre 2014¹ 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, il en ressort que le MJQ a respecté tous les éléments prescrits par le cadre normatif en vigueur en ce qui concerne le concours de promotion de cadre, classe 3.

Promotions sans concours

Les résultats de la vérification démontrent qu'une des quatre PSC vérifiées n'aurait pas dû être accordée par le MJQ, car elle contrevenait au *Règlement sur la promotion sans concours*. La Commission est d'avis qu'il s'agit d'un nouvel emploi plutôt que d'un enrichissement des tâches de l'emploi initialement occupé.

De plus, le MJQ n'a pas suivi certaines pratiques préconisées par le Secrétariat du Conseil du trésor, notamment en ce qui concerne la documentation des dossiers.

1. Aucune PSC n'ayant été accordée pendant la période visée, la Commission s'est référée à la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 pour ce volet.

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*, toutes les nominations se sont avérées conformes en ce qui a trait aux attributions de l'emploi.

La Commission a toutefois remarqué que la documentation dans les dossiers des employés était parfois incomplète. En effet, la description d'emploi était absente de 75 % (45/60) des dossiers vérifiés. De même, les diplômes ou attestations d'études manquaient dans 18 % (11/60) des dossiers au moment de la collecte des données.

- Rémunération

Au total, 60 nominations ont été vérifiées au regard de la rémunération : 88 % (53/60) se sont avérées conformes, 8 % (5/60) 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*, et 3 % (2/60) comportaient une erreur qui n'a cependant pas eu d'incidence sur l'échelon attribué. Ainsi, la Commission a évalué que dans près de 12 % des dossiers, l'application de la Directive était inappropriée.

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

La Commission a examiné cinq 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. Dans les cinq dossiers examinés, les personnes répondaient aux conditions d'admission de la classe d'emplois visée. Toutefois, la Commission a constaté que 60 % (3/5) des dossiers présentaient des embauches successives à des emplois occasionnels sans que les personnes soient inscrites sur des LDA. Ces personnes ont vu leur contrat renouvelé dans les mêmes emplois.

- Nominations à des emplois occasionnels dans une classe d'emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel

À la suite de l'analyse de 64 dossiers, il en ressort que la totalité était conforme puisque les personnes remplissaient les conditions pour être admises à la classe d'emplois.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations au MJQ concernant les PSC :

Recommandation 1

S'assurer du respect des six conditions du *Règlement sur la promotion sans concours* en démontrant, notamment, 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;
- des responsabilités de direction de personnel ne sont pas introduites pour une première fois lors de la réévaluation d'un emploi dans le cadre d'une promotion sans concours.

Recommandation 2

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

Recommandation 3

Effectuer la promotion sans concours à la date de la signature du document faisant foi de la déclaration d'aptitudes du candidat, ou subséquemment.

Les recommandations au MJQ concernant les nominations à des emplois réguliers et occasionnels :

Recommandation 4

S'assurer que les dossiers comportent l'ensemble des documents relatifs à la carrière et à la rémunération des employés permanents et occasionnels, comme recommandé au *Recueil des règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*.

Recommandation 5

S'assurer, au moment de toute nouvelle nomination, que le diplôme requis est déposé au dossier de l'employé.

Recommandation 6

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 des conseillers en gestion des ressources humaines* afin de favoriser l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de rémunération.

Recommandation 7

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

PARTIE

MISE EN CONTEXTE

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 a trouvé des situations de non-conformité dans ses travaux antérieurs qui portaient, notamment, sur l'accès aux emplois dans la fonction publique¹, les emplois occasionnels de longue durée², les promotions sans concours (PSC)³ et les désignations à titre provisoire pour les emplois de cadres⁴. Ainsi, la Commission juge nécessaire d'effectuer des vérifications en matière de dotation et de PSC considérant les risques relatifs à ces activités dans les ministères et les organismes.

Précisons qu'en 2012, la Commission s'est donné comme objectif de procéder à de telles vérifications dans différents ministères et organismes sur une période de huit ans, ce qui lui permettra de dresser un portrait des activités de dotation et de PSC dans la fonction publique. Au terme de cette période, la Commission aura vérifié tous les ministères de grande taille⁵ qui représentent, à eux seuls, plus des deux tiers des employés équivalents temps complet (ETC) de la fonction publique. À cela s'ajouteront des vérifications d'un échantillon de ministères et d'organismes de taille moyenne, de petite taille et de très petite taille. Dans l'ensemble, ce cycle de vérification aura permis à la Commission d'apprécier les processus visés dans les ministères et les organismes regroupant la grande majorité des ETC de la fonction publique.

Comme par les années précédentes, les nombreux départs à la retraite, l'objectif de réduction de l'effectif de la fonction publique, qui s'est traduit par l'application de mesures telles que le remplacement d'un retraité sur deux⁶, les gels sporadiques d'embauche, les réorganisations administratives et les pénuries dans certains secteurs de la main-d'œuvre représentent des contraintes bien réelles pour les gestionnaires, constamment tiraillés entre l'atteinte des objectifs liés au fonctionnement et la capacité organisationnelle. Néanmoins, la Commission estime que ces circonstances ne peuvent justifier le contournement des règles constaté dans différentes situations au sein des entités vérifiées au fil des ans.

1. QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Rapport de vérification de l'accès aux emplois dans la fonction publique*, Québec, CFP, 2007, 20 p. Les documents de la Commission cités dans le présent rapport peuvent être consultés sur son site Web : www.cfp.gouv.qc.ca/fr/documentation.

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

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

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

5. La Commission considère comme étant un ministère ou un organisme de grande taille une organisation comportant 1 500 ETC et plus; de taille moyenne : de 500 à 1 499 ETC; de petite taille : de 100 à 499 ETC; et de très petite taille : de 0 à 99 ETC.

6. Cette mesure a pris fin le 31 mars 2015, mais était en vigueur pendant cette vérification.

Il convient de mentionner également que des modifications à la *Loi sur la fonction publique* (LFP) (RLRQ, c. F-3.1.1), 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} janvier au 31 décembre 2014⁷, la Commission a vérifié les processus visés en tenant compte du cadre normatif applicable pendant cette période.

C'est dans ce contexte que la Commission présente les résultats de la vérification menée auprès du ministère de la Justice (MJQ). Ce dernier a pour mission « d'assurer la primauté du droit au sein de la société québécoise et de maintenir, au Québec, un système de justice qui soit à la fois digne de confiance et intègre afin de favoriser le respect des droits individuels et collectifs ». Le MJQ comptait, au 31 mars 2014, 3 452 employés occupant un emploi régulier ou occasionnel⁸.

Le présent rapport a pour objet le concours de promotion réalisé par le MJQ durant la période visée, de même que les PSC et les nominations à des emplois réguliers et occasionnels qu'il a effectuées. Il regroupe les constats et les recommandations de la Commission.

7. Pour les PSC, la période visée est du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013.

8. QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Rapport annuel de gestion 2013-2014*, Québec, MJQ, 2014, p. 5 et 51.

PARTIE

02
OBJECTIF, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE

OBJECTIF, PORTÉE ET MÉTHODOLOGIE

2.1 OBJECTIF

L'objectif de la vérification menée auprès du MJQ était d'évaluer si l'application du cadre normatif concernant certains aspects de la dotation en personnel ainsi que les PSC 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 s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014, sauf en ce qui concerne les PSC. En effet, étant donné qu'aucune PSC n'avait été accordée par le MJQ pendant la période visée, la Commission s'est référée à la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 pendant laquelle quatre PSC ont été octroyées. À noter que certaines analyses et des constats peuvent avoir trait à des situations antérieures ou ultérieures, 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 PSC; et
- 3) les nominations à des emplois réguliers et occasionnels.

Les données fournies par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et par le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) ont permis de déterminer la population visée pour chacun des volets. Par la suite, un plan d'échantillonnage aléatoire simple a été utilisé pour la sélection de l'échantillon dans chacun des volets. La taille de l'échantillon a été déterminée de telle sorte que, au niveau de confiance de 90 %, la marge d'erreur maximale soit d'au plus 10 %. Dans la présentation des résultats, un dossier peut comporter plus d'une nomination⁹. Le tableau 1 illustre la population totale et l'échantillon retenu pour chacun des volets vérifiés.

9. Dans le cadre du concours, un candidat déclaré apte équivaut à un dossier.

	VOLET					
ÉCHANTILLON VÉRIFIÉ	CONCOURS (CANDIDATS DÉCLARÉS APTES)	PROMOTIONS SANS CONCOURS	NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS			TOTAL
			NOMINATIONS À PARTIR DE LDA	CLASSES D'EMPLOIS EXEMPTÉES	EMPLOIS D'UNE DURÉE DE MOINS DE ONZE SEMAINES	
POPULATION TOTALE (NOMBRE DE DOSSIERS)	29	4	576	671	5	1 285
ÉCHANTILLON RETENU (NOMBRE DE DOSSIERS)	21	4	60	64	5	154

TABLEAU 1
POPULATION
TOTALE ET
ÉCHANTILLON
RETENU SELON
LE VOLET VÉRIFIÉ

2.2.1 CONCOURS ET RÉSERVES DE CANDIDATURES

Le concours de promotion réalisé par le MJQ a été vérifié au regard, notamment, de la LFP¹⁰, du *Règlement sur la tenue de concours*¹¹, du *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion*¹² produit par le SCT, et à partir d'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.

Le concours de promotion a été vérifié en ce qui a trait à la composition du comité d'évaluation, à l'appel de candidatures, à l'admissibilité des candidats au concours, à la procédure d'évaluation et à la constitution de la LDA.

2.2.2 PROMOTIONS SANS CONCOURS

La Commission a procédé à la vérification des quatre PSC accordées par le MJQ entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2013. 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.

Pour chacune des PSC, 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 MJQ au regard du guide *Promotion sans concours - Guide d'application*¹³, 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 a également vérifié si la nomination présente un caractère rétroactif.

10. Entrée en vigueur de nouvelles dispositions de la LFP le 29 mai 2015.

11. Entrée en vigueur du *Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées* le 29 mai 2015.

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

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

2.2.3 NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS

En premier lieu, la Commission a vérifié 60 nominations à des emplois réguliers et occasionnels effectuées à partir de LDA pendant la période visée.

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*;
- la présence du diplôme requis et la preuve d'appartenance à un ordre professionnel, le cas échéant;
- 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, elle a vérifié des nominations à des emplois occasionnels de personnes qui ne sont pas déclarées aptes sur une LDA, conformément aux annexes 1 et 2 de la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*¹⁴, soit des nominations à des « emplois occasionnels faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel ». Les dossiers vérifiés concernent des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines et des emplois occasionnels dans une classe d'emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel.

Pour les cinq nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines, la vérification a porté sur 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 a analysé 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.

Pour 64 nominations à une classe d'emplois visée par l'exception, la vérification a porté sur l'admissibilité à la classe d'emplois des personnes embauchées. Les dossiers vérifiés concernaient des emplois d'agents de secrétariat adjoints à la magistrature, de greffiers-audienciers, d'huissiers-audienciers et de chercheurs. Sont également visés dans cette catégorie de nominations les emplois occasionnels situés dans le Nord-du-Québec, comme définis au paragraphe 9 de l'annexe 1 de la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*.

14. Entrée en vigueur de nouvelles dispositions de la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* le 26 octobre 2015.

PARTIE

CADRE NORMATIF



CADRE NORMATIF¹⁵

La dotation en personnel dans la fonction publique est encadrée principalement par la LFP 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 LFP 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 LFP 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, notamment, 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 LFP prévoit également, à l'article 42, que :

Le 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.

Le *Règlement sur la promotion sans concours* énonce six conditions qui doivent être remplies pour permettre la PSC. 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 PSC.

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 1 de ce rapport expose les principaux éléments du cadre normatif applicable à la présente vérification.

15. Des modifications importantes au cadre normatif sont entrées en vigueur le 29 mai 2015. D'autres modifications peuvent avoir été ultérieurement apportées. Le cadre normatif présenté est celui applicable pendant la période visée par la vérification, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 pour les PSC et du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 pour le concours de promotion et pour les nominations à des emplois réguliers et occasionnels.

PARTIE

RÉSULTATS DES TRAVAUX



RÉSULTATS DES TRAVAUX

4.1 CONCOURS ET RÉSERVES DE CANDIDATURES

La Commission a vérifié le seul concours tenu par le MJQ entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2014, soit un concours de promotion de cadre, classe 3, à titre de directrice ou directeur des services de mission.

4.1.1 COMITÉ D'ÉVALUATION ET PERSONNE-RESSOURCE

La composition du comité d'évaluation pour le concours de promotion vérifié 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

La vérification a permis de constater que le MJQ a respecté les lignes directrices énoncées dans le *Guide sur la tenue de concours de recrutement et de promotion* dans l'élaboration de son appel de candidatures.

4.1.3 VÉRIFICATION DE L'ADMISSIBILITÉ

La Commission a voulu s'assurer que la grille d'admissibilité du concours de promotion avait été correctement appliquée. Elle a vérifié, selon l'échantillonnage statistique, le dossier de 21 des 29 candidats déclarés aptes. Les dossiers des candidats non admis ou n'ayant pas réussi la procédure d'évaluation du concours avaient été détruits au moment de la vérification, conformément aux règles du *Recueil de règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*. Les règles en vigueur pour la période vérifiée précisaient en effet que ces dossiers pouvaient être détruits six mois après la signature de la LDA¹⁶. À noter que depuis le 27 février 2015, à la demande de la Commission¹⁷, ce délai de conservation a été prolongé à trois ans après la signature de la LDA.

Pour l'ensemble des dossiers vérifiés, l'admissibilité a été faite correctement.

16. BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, *Recueil de règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*, Québec, BAnQ, novembre 2013, p. 50.

17. La Commission a recommandé la prolongation du délai de conservation afin qu'elle puisse disposer des documents lorsque requis, de manière à ne pas contraindre l'exercice de sa mission auprès des ministères et des organismes.

4.1.4 PROCÉDURE D'ÉVALUATION

La procédure d'évaluation était appropriée pour le concours de promotion vérifié.

4.1.5 CONSTITUTION DES LISTES DE DÉCLARATION D'APTITUDES

Le MJQ a respecté la réglementation sur la tenue de concours quant à la constitution de la 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 et les décisions prises à cet égard.

Dans le processus vérifié au MJQ, tous les documents, dont le guide d'évaluation, étaient présents et bien remplis.

4.2 PROMOTIONS SANS CONCOURS

Les quatre PSC accordées par le MJQ entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2013 ont été vérifiées 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 LFP prévoit que le candidat à la PSC doit remplir les conditions d'admission, notamment avoir la scolarité et l'expérience requises pour accéder à la classe d'emplois visée.

Les quatre PSC vérifiées se sont avérées 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*. Soixante-quinze pour cent (3/4) des dossiers se sont avérés conformes. Les situations de non-conformité observées se trouvent dans un dossier et concernent le respect des première et cinquième conditions, lesquelles portent respectivement sur l'enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi et sur les responsabilités de direction de personnel.

Comme le SCT le mentionne dans le guide *Promotion sans concours - Guide d'application*, 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'emploi¹⁸.

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

Ce dossier concerne un employé de bureau qui s'est vu transférer les tâches d'un technicien parti à la retraite. L'employé de bureau a été désigné par intérim sur le poste de technicien, et une partie de ses tâches ont été transférées à un autre employé de bureau occasionnel, de mai à septembre 2010. La performance de la personne désignée pendant la période d'intérim a été déterminante dans la décision de la laisser en poste et de lui confier définitivement les responsabilités de technicien en administration. Il ne s'agit pas d'un enrichissement des tâches, mais du déplacement de la personne sur un emploi de niveau technique devenu vacant, donc d'un changement d'emploi pour répondre à des besoins organisationnels.

Les attributions décrites dans les documents fournis par le MJQ 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. Enfin, l'historique de l'emploi sur le formulaire de la PSC n'établit pas l'enrichissement de l'emploi, mais plutôt le développement des compétences de la personne, car il y est démontré « toute l'ampleur des tâches que le titulaire a dû apprendre et maîtriser en un court laps de temps ».

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 concours¹⁹.

18. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 13, p. 2.

19. QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *op. cit.*, note 3, p. 22-23.

La cinquième condition du Règlement indique qu'au moment de la réévaluation de l'emploi d'une personne, des responsabilités de direction de personnel ne doivent pas avoir été introduites pour une première fois. Le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* précise la notion de responsabilités de direction de personnel comme étant les fonctions de chef d'équipe, de supervision de personnel et de supérieur immédiat²⁰. Dans le dossier visé, l'employé de bureau n'avait aucune responsabilité de direction avant le transfert des tâches de technicien, moment où il s'est vu confier la coordination d'une équipe de quatre employés de bureau. Le formulaire de la PSC mentionne que l'employé « très autonome, [...] a pris la relève comme chef d'équipe [...] ». Cette première introduction de responsabilités de direction de personnel ne répond pas à la cinquième condition du Règlement. Considérant cet élément, il aurait fallu tenir un concours de promotion plutôt qu'une PSC.

La Commission rappelle que la PSC est une exception au principe de la promotion par voie de concours et qu'elle doit s'exercer conformément à la LFP, 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 quatre PSC n'aurait pas dû être accordée, car elle contrevient au Règlement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

S'assurer du respect des six conditions du *Règlement sur la promotion sans concours* en démontrant, notamment, 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;
- des responsabilités de direction de personnel ne sont pas introduites pour une première fois lors de la réévaluation d'un emploi dans le cadre d'une promotion sans concours.

Recommandation 2

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

20. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 13, p. 3.

4.2.3 CONDITIONS À RESPECTER RELATIVEMENT À LA VÉRIFICATION DES APTITUDES

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

L'acte de délégation de la PSC et le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* mentionnent que, au moment de la vérification des aptitudes des candidats à la PSC, 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 fin²¹. Il s'avère que, pour les quatre PSC vérifiées, le MJQ a respecté cette condition.

4.2.3.2 AUTRES CONDITIONS À RESPECTER

En ce qui concerne les autres conditions du guide, elles ont été respectées, sauf dans un dossier. La Commission a constaté que le seuil de passage d'un examen écrit du CSPQ avait été modifié à la hausse, soit de 61 % à 63 %, au moment du transfert des résultats. Le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* mentionne que « en raison de la nature particulière de la promotion sans concours, les seuils de passage recommandés par la Direction de l'évaluation et de la mobilité ne doivent jamais être modifiés²² ». Le MJQ a mentionné qu'il s'agissait d'une erreur de transcription. Bien que cette erreur n'ait pas eu d'impact dans ce dossier, la vigilance est de rigueur pour éviter tout préjudice à un candidat et pour conserver l'intégrité du processus.

Par ailleurs, la Commission a constaté dans l'une des PSC que l'examen oral administré à un candidat représentait 40 % de l'ensemble de la procédure d'évaluation. Dans le guide *Promotion sans concours - Guide d'application*, il y est mentionné qu'il faut éviter d'accorder à l'examen oral une trop grande importance, puisque celui-ci a plutôt pour but d'évaluer des habiletés spécifiques de l'emploi²³. Bien que, dans la PSC en question, l'examen oral visait à mesurer des habiletés de base de la classe d'emplois et non des habiletés spécifiques, la Commission réitère son avis, exprimé dans son rapport de 2011, qu'une pondération maximale de 35 % pour l'examen oral serait appropriée dans les dossiers de PSC. En effet, cet examen n'est pas un outil standardisé : il peut laisser place à l'interprétation dans l'application de la grille de correction par les différents comités et il peut donner lieu à une compensation excessive des résultats²⁴.

21. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 13, p. 4.

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

24. QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *op. cit.*, note 3, p. 34.

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, offert depuis 2001 par le SCT, les ministères et les organismes 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 MJQ a considéré ces pratiques pour les quatre PSC, sauf en ce qui concerne le dernier point. Ainsi, pour l'une des PSC, le guide d'évaluation a été signé après la réception des résultats du candidat aux examens prévus à la procédure d'évaluation (résultats obtenus à la suite d'un transfert de résultats), contrairement à ce qui est prévu au guide *Promotion sans concours - Guide d'application*. En effet, comme l'indique le guide, « il importe que les évaluateurs respectent le guide d'évaluation prévu afin que l'évaluation de l'employé soit réalisée de façon transparente et impartiale²⁵ ». Selon le MJQ, la date de la signature du guide d'évaluation est attribuable à un délai administratif. Il est dans ses pratiques d'élaborer le guide d'évaluation avant de procéder à l'évaluation du candidat ou au transfert de résultats. La Commission est d'avis que ce délai administratif pourrait mettre en doute l'apparence d'intégrité de la procédure d'évaluation retenue.

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'emploi²⁶.

Pour les deux PSC dont la procédure d'évaluation prévoyait un examen oral, le MJQ a respecté les lignes directrices dans la composition des comités d'évaluation.

25. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 13, p. 5.

26. *Ibid.*, p. 6.

4.2.4.3 TRANSFERT DES RÉSULTATS

Le guide *Promotion sans concours - Guide d'application* permet de transférer, au moment de la vérification d'aptitudes d'un candidat à la PSC, 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. 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 PSC. Enfin, on ne peut transférer un résultat se situant sous le seuil de passage recommandé²⁷.

Parmi les quatre dossiers vérifiés, trois comportaient un transfert de résultats pour des examens du CSPQ. Ces transferts de résultats ont eu lieu en suivant les pratiques recommandées, excepté pour l'une des PSC. Comme cela a été précédemment mentionné, le MJQ a, par erreur, pour l'un des moyens d'évaluation, modifié à la hausse le seuil de passage déterminé pour la PSC.

4.2.4.4 DOSSIER MINISTÉRIEL

Pour chaque demande de PSC, un dossier doit être constitué aux fins d'analyse, de suivi de gestion et de vérification ultérieure. 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 PSC, notamment :

- le questionnaire de la PSC 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 faire²⁸.

La majorité des documents étaient présents dans les dossiers de PSC du MJQ, mais quelques-uns étaient absents ou incomplets. Le tableau 2 illustre par un « • » les documents manquants ou incomplets.

27. *Ibid.*

28. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *op. cit.*, note 13, p. 7.

DOCUMENTS		CLASSE D'EMPLOIS DE LA PROMOTION SANS CONCOURS			
		TECHNICIEN EN ADMINISTRATION CLASSE PRINCIPALE	TECHNICIEN EN ADMINISTRATION CLASSE NOMINALE	CADRE, CLASSE 5	CADRE, CLASSE 3
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			S. O.	S. O.	
Guide d'évaluation	Présence				
	Signatures				
	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.	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.	S. O.	S. O.
Rapport d'analyse des résultats et recommandation du conseiller en gestion des ressources humaines					
Copie de la liste de déclaration d'aptitudes ou de la lettre confirmant la déclaration d'aptitudes					

TABLERAU 2
DOCUMENTS
ABSENTS DES
DOSSIERS DE
PROMOTIONS
SANS CONCOURS
OU INCOMPLETS

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

Par ailleurs, au moment de la vérification, la Commission a pris connaissance d'un document élaboré par le MJQ et qui concerne les PSC. Ce document, intitulé « Modalités d'application de la promotion sans concours au ministère de la Justice », indique les orientations et les pratiques pour la vérification d'aptitudes et la constitution d'un dossier ministériel. Bien que ces modalités reprennent l'essentiel de la section 3 intitulée « Orientations concernant la vérification des aptitudes » du guide *Promotion sans concours - Guide d'application* du SCT, le MJQ a adapté certaines pratiques, comme :

- l'utilisation d'au moins deux moyens d'évaluation (au lieu de trois);
- la composition du comité d'évaluation formé de deux membres (au lieu de trois), dont le niveau de classement est égal ou supérieur (plutôt que seulement supérieur) à celui de la classe d'emplois visée;
- la possibilité de substituer, dans le dossier ministériel, la description initiale d'emploi à tout autre document suffisamment explicite concernant les attributions de l'emploi.

De façon à assurer l'équité et l'uniformité dans le traitement des dossiers de PSC dans la fonction publique québécoise, la Commission est d'avis que les pratiques recommandées par le SCT dans le guide doivent être respectées.

4.2.5 CARACTÈRE NON RÉTROACTIF DES PROMOTIONS SANS CONCOURS

L'article 42 de la LFP 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 nomination d'un candidat ayant obtenu une PSC 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 un des dossiers vérifiés, le MJQ a accordé la PSC au candidat un mois avant la signature du document faisant foi de la déclaration d'aptitudes. Qui plus est, au moment de la nomination, les résultats d'examens n'étaient pas encore connus. La personne promue n'était donc pas déclarée apte au moment de sa nomination.

RECOMMANDATION

Recommandation 3

Effectuer la promotion sans concours à la date de la signature du document faisant foi de la déclaration d'aptitudes du candidat, ou subséquentement.

4.3 NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS

La Commission a vérifié 60 dossiers où des nominations ont été effectuées à partir de LDA. Elle a analysé les aspects suivants : l'utilisation des LDA selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures, la présence du diplôme requis et la preuve d'appartenance à un ordre professionnel, s'il y a lieu, la rémunération accordée et les horaires de travail majorés, le cas échéant. Elle a également vérifié 5 dossiers comportant des nominations à des emplois de moins de onze semaines et 64 dossiers de nominations à des emplois occasionnels dans une classe d'emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel.

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

Les 60 dossiers vérifiés étaient répartis dans 4 catégories : le personnel professionnel (16 nominations), le personnel technique (12 nominations), le personnel de bureau (31 nominations) et le personnel d'encadrement (1 nomination). Au total, 4 de ces nominations constituaient une promotion pour l'employé visé.

Par ailleurs, des horaires majorés ont été attribués dans 10 dossiers, dont 8 concernent la classe d'emplois d'avocats. Ils se sont avérés conformes aux conventions collectives et aux conditions de travail applicables.

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*, toutes les nominations se sont avérées conformes en ce qui a trait aux attributions de l'emploi.

Autre situation observée

La Commission tient à préciser qu'il n'y avait pas de description de l'emploi dans 75 % (45/60) des dossiers au moment de la collecte de données. Cependant, après qu'elle en ait fait la demande au ministère, divers documents lui ont été transmis, dont 33 descriptions d'emploi « type ».

Selon le MJQ, les tâches décrites dans les descriptions d'emploi « type », pour un employé régulier dans la même classe d'emplois, d'une direction ou d'un service donnés, sont similaires à celles d'un employé occasionnel de la même classe d'emplois, dans une même direction ou un même service. Ainsi, à défaut de la description de l'emploi occupé, les descriptions d'emploi « type » et autres documents ont permis à la Commission de statuer sur le respect de l'utilisation de la LDA au regard de 45 dossiers, dont 32 nominations occasionnelles, notamment pour les classes d'emplois des avocats, des techniciens en droit et des agents de bureau.

Par ailleurs, le MJQ mentionne que dans ses pratiques habituelles, aucune description d'emploi n'est versée au dossier des employés occasionnels. Une description sommaire des tâches est produite par le gestionnaire demandeur, mais ces informations sont conservées au dossier de dotation et non au dossier de l'employé.

La Commission insiste sur la nécessité de produire et de fournir à tout employé, au moment de sa nomination, une description d'emploi puisque c'est « un outil fondamental de la gestion [des ressources humaines] qui peut contribuer à accroître l'efficacité d'un employé et l'efficacité organisationnelle²⁹ ». La description d'emploi « constitue un cadre de référence commun au gestionnaire et à chaque employé³⁰ », qui aide à comprendre les tâches et les responsabilités, à les situer par rapport aux autres emplois et, plus largement, au regard de la mission de l'organisation.

Ainsi, il est nécessaire de produire la description d'emploi, non seulement pour documenter la nomination, mais aussi pour répondre aux exigences du *Recueil des règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*³¹ et des meilleures pratiques en gestion des ressources humaines³².

RECOMMANDATION

Recommandation 4

S'assurer que les dossiers comportent l'ensemble des documents relatifs à la carrière et à la rémunération des employés permanents et occasionnels, comme recommandé au *Recueil des règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*.

4.3.1.2 PRÉSENCE DU DIPLÔME REQUIS ET DE LA PREUVE D'APPARTENANCE À UN ORDRE PROFESSIONNEL

La présence du diplôme requis a été vérifiée pour l'ensemble des dossiers. Le diplôme requis a été analysé au regard de la classification de l'emploi visé et de l'appel de candidatures. Les diplômes, les attestations d'études, les relevés de notes et les évaluations comparatives des études effectuées hors du Québec, ainsi que l'expérience pouvant compenser l'absence du diplôme, le cas échéant, ont été considérés. Ainsi, le diplôme ou l'attestation d'études étaient absents de 18 % (11/60) des dossiers vérifiés au moment de la collecte de données. Neuf diplômes ont été fournis par la suite. Pour ce qui est des deux autres dossiers, l'expérience professionnelle des personnes compensait l'absence du diplôme d'études secondaires.

La Commission s'est également assurée, dans les dossiers de nominations à la classe d'emplois des avocats et des notaires, que la preuve d'appartenance à leur ordre professionnel, soit au Barreau du Québec ou à la Chambre des notaires du Québec, était présente. La totalité des dossiers répondait à cette exigence.

29. CONSEIL RH POUR LE SECTEUR COMMUNAUTAIRE, *infoRH*, « La dotation, Description d'emploi », [En ligne], site Web Conseil RH, [http://hrcouncil.ca/info-rh/personnes-competentes-descriptions.cfm] (Consulté le 3 septembre 2015).

30. SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *La rédaction d'une description d'emploi, Deuxième édition*, Québec, SHQ, 2000, p. 25.

31. BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 16, p. 58.

32. Un aide-mémoire, inspiré de la règle 3301 du recueil précité de BANQ, et qui recense les documents à déposer au dossier de l'employé, est présenté à l'annexe 2.

RECOMMANDATION

Recommandation 5

S'assurer, au moment de toute nouvelle nomination, que le diplôme requis est déposé au dossier de l'employé.

4.3.1.3. RÉMUNÉRATION

Parmi les 60 dossiers vérifiés, 88 % (53/60) se sont avérés conformes, 8 % (5/60) se sont révélés non conformes relativement au taux de traitement attribué selon les règles prévues dans la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*, et 3 % (2/60) comportaient une erreur qui n'a cependant pas eu d'incidence sur l'échelon attribué. Ainsi, la Commission a évalué que dans près de 12 % des dossiers, l'application de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* était inappropriée.

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

- Le MJQ a attribué l'échelon 4 et non l'échelon 3 à une personne de la catégorie du personnel de bureau au moment du renouvellement de son contrat en 2014. Il a considéré une expérience de travail totalisant 3 ans alors que cette expérience totalisait plutôt 2 ans et 11 mois;
- Dans trois dossiers, le MJQ a reconnu des années de scolarité additionnelle non pertinente aux tâches à des personnes de la catégorie du personnel de bureau :
 - Dans un dossier, il a reconnu deux années pour un diplôme d'études collégiales en sciences humaines, profil individu et société. La Commission n'a pu établir le lien entre les objectifs des cours et les tâches confiées à l'employé.
 - Dans le second dossier, il a reconnu trois années pour un baccalauréat en administration, tandis que dans le dernier dossier, il a reconnu une année pour une maîtrise de 30 crédits en administration. Dans le document *Questions et réponses* produit par le SCT le 18 juin 2015, il est mentionné, au point 1.12, que :

une scolarité de niveau universitaire peut être reconnue pour un emploi de bureau pour lequel des études de niveau secondaire sont exigées aux conditions minimales. Par contre, étant donné que les emplois de bureau comportent généralement des fonctions d'application formelle de normes, de procédures, de directives ou de méthodes impliquant notamment la cueillette, l'enregistrement, le classement, la compilation, l'agencement, la transmission ou la transcription de données généralement connues ou identifiables, il serait peu probable qu'une scolarité de niveau universitaire soit pertinente³³.

Dans ces deux cas, la Commission est d'avis que la scolarité de niveau universitaire n'est pas pertinente aux tâches du personnel de bureau visé.

33. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires, Questions et réponses*, version 2, Québec, SCT, 18 juin 2015, p. 4.

Dans un dossier non conforme, le MJQ a octroyé un échelon de niveau inférieur :

- Au moment de l'établissement de sa rémunération en 2013, le MJQ n'a pas reconnu de scolarité ni d'expérience de travail additionnelles à une personne dans la catégorie du personnel de bureau. La Commission est d'avis que trois années de scolarité additionnelle auraient dû être reconnues pour un diplôme d'études collégiales en administration, commerce et informatique. Ainsi, la nomination de 2014 aurait dû être à l'échelon 5 et non à l'échelon 2 en vertu de l'article 15 a) de la Directive.

Enfin, dans deux dossiers, l'établissement de la rémunération était erroné sans toutefois que cela ait une incidence sur l'échelon attribué :

- Au moment de l'établissement de sa rémunération en 2013, le MJQ a reconnu à une personne six mois de scolarité additionnelle pour la formation à l'École du Barreau; toutefois, cette formation ne correspond pas à une année de scolarité³⁴. Comme la personne possédait déjà six mois d'expérience de travail additionnelle pertinente aux tâches, l'échelon attribué était conforme;
- Au moment de l'établissement de sa rémunération en 2013, le MJQ a reconnu un an de scolarité additionnelle pour la formation à l'École du Barreau à une personne occupant un emploi d'attaché judiciaire. Comme mentionné précédemment, la formation de l'École du Barreau ne correspond pas à une année de scolarité. Toutefois, comme la personne possédait déjà six années d'expérience de travail additionnelle pertinente aux tâches, l'échelon attribué était conforme.

RECOMMANDATION

Recommandation 6

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 des conseillers en gestion des ressources humaines* afin de favoriser l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de rémunération.

Note

À la suite de la publication par la Commission de son *Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement*³⁵, 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 a demandé 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.

Depuis, une orientation gouvernementale a été émise à l'effet de régulariser les dossiers en erreur.

34. Le SCT précise, au point 1.14 de la page 4 de son document *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires, Questions et réponses*, du 18 juin 2015, que « la reconnaissance du diplôme du Barreau sous forme d'échelons additionnels ne répond pas à la définition de « année de scolarité » prévue à l'article 2. En effet, pour être reconnue, une année d'études de niveau universitaire doit correspondre à 30 crédits ou à 450 heures de cours. Or, la formation du Barreau ne comporte aucun crédit universitaire et n'est pas administrée par une université reconnue ».

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

Conséquences financières des erreurs

La vérification a fait ressortir que dans cinq dossiers, des sommes ont été versées en trop ou sont dues. La plus haute somme versée en trop est d'environ 5 700 \$, tandis que la somme due est d'environ 8 300 \$³⁶.

Les résultats des taux de conformité et de non-conformité des critères vérifiés peuvent être inférés à l'ensemble de la population visée. Toutefois, pour ce qui est de l'estimation des conséquences financières, la Commission ne présente pas d'extrapolation sur ce point, car la marge d'erreur associée à cette extrapolation est très élevée en raison de la grande variabilité des écarts.

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

La Commission a examiné l'ensemble des dossiers où des nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines ont été accordées pendant la période de référence. 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, 60 % (3/5) des dossiers se sont révélés non conformes. Le tableau 3 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
		RENOUVELLEMENT OU PROLONGATION	DURÉE DES EMPLOIS	ADMISSIBILITÉ À LA CLASSE D'EMPLOIS	
5	2	3	0	0	3

TABEAU 3
NOMINATIONS
À DES EMPLOIS
OCCASIONNELS
D'UNE DURÉE
INFÉRIEURE À
ONZE SEMAINES :
RÉPARTITION DES
SITUATIONS DE
NON-CONFORMITÉ

La Commission a constaté que les personnes répondaient aux conditions d'admission de la classe d'emplois visée pour l'ensemble des dossiers examinés. De même, l'ensemble des dossiers était conforme à la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* au regard de la durée des emplois. Toutefois, en ce qui a trait aux renouvellements successifs ou aux prolongations de contrats dans les mêmes emplois, trois dossiers n'étaient pas conformes. Ces derniers présentaient des embauches successives à des emplois occasionnels sans que les personnes soient inscrites sur des LDA.

36. Ces estimations ont été calculées en date du 8 septembre 2015.

Ces contrats ont été accordés pour différents emplois, dont un emploi d'agent de recherche et de planification socio-économique, un emploi de technicien en administration et un emploi d'attaché judiciaire. Certains contrats coïncidaient avec des périodes de gel d'embauche dans la fonction publique. Le MJQ a évoqué son obligation de fournir le personnel de soutien nécessaire au bon fonctionnement des tribunaux de la province pour expliquer le renouvellement de ces contrats. La Commission est d'avis que le MJQ aurait pu s'adresser au SCT pour trouver une solution à cette problématique³⁷.

RECOMMANDATION

Recommandation 7

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

4.3.3 NOMINATIONS À DES EMPLOIS OCCASIONNELS DANS UNE CLASSE D'EMPLOIS FAISANT EXCEPTION AU PROCESSUS DE RECRUTEMENT DE L'EMPLOYÉ OCCASIONNEL

La Commission a examiné 64 dossiers de nominations à des emplois occasionnels dans une classe d'emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel. Ces dossiers touchaient des nominations à différentes classes d'emplois, soit huissiers-audienciers, greffiers-audienciers, agents de secrétariat adjoints à la magistrature, recherchistes, ainsi que des nominations à des emplois occasionnels situés dans le Nord-du-Québec.

L'ensemble de ces dossiers s'est avéré conforme puisque les personnes remplissaient les conditions pour être admises à la classe d'emplois visée. À noter cependant que dans trois dossiers, certains documents (diplômes, curriculum vitae) permettant d'établir l'admissibilité n'étaient pas présents au moment de la collecte des données. Par la suite, le MJQ les a fournis à la demande de la Commission.

37. La *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* a été modifiée depuis la tenue de la vérification. Les constats dans le présent rapport sont basés sur le cadre normatif applicable pendant la période visée par la vérification.

CONCLUSION

Cette vérification a permis d'évaluer le respect du cadre normatif concernant certains aspects de la dotation en personnel ainsi que les promotions sans concours au ministère de la Justice. La vérification a porté plus précisément sur un concours de promotion et 4 dossiers de promotions sans concours, de même que sur 60 dossiers de nominations à des emplois réguliers et occasionnels à partir de listes de déclaration d'aptitudes, sur 5 dossiers de nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à 11 semaines et sur 64 dossiers de nominations à des emplois occasionnels dans une classe d'emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel.

À la lumière des constats découlant de l'analyse des dossiers, il ressort que le ministère de la Justice a respecté la grande majorité des éléments prescrits par le cadre normatif en ce qui concerne la tenue de concours et les nominations à des emplois occasionnels dans une classe d'emplois faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel.

Au chapitre des nominations à des emplois réguliers et occasionnels, la totalité des dossiers s'est avérée conforme à l'égard de l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes selon ce qui a été annoncé dans l'appel de candidatures. Pour ce qui est de l'établissement de la rémunération, parmi les 60 dossiers qui ont été vérifiés à cet égard, 5 (8 %) se sont révélés non conformes.

Des employés se retrouvent avec un salaire supérieur ou inférieur à ce qu'ils auraient dû obtenir, ce qui est inéquitable. Il convient de rappeler l'importance de l'application stricte et uniforme de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*. Ainsi, l'attribution d'une rémunération qui ne respecte pas les règles établies contrevient aux principes d'impartialité et d'équité qui sont clairement énoncés dans la *Loi sur la fonction publique*. D'ailleurs, dans la foulée de la publication du *Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement*³⁸ et de la révision des dossiers demandée par le Secrétariat du Conseil du trésor, la Commission espère 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 Secrétariat du Conseil du trésor permettront à la Commission de s'en assurer.

Pour ce qui est des dossiers de nominations à des emplois occasionnels d'une durée inférieure à onze semaines, dans trois sur cinq des dossiers vérifiés, le ministère de la Justice a renouvelé les contrats alors que cela n'est pas permis. À cet égard, des améliorations devront être apportées.

En résumé, il ressort de cette vérification que le ministère de la Justice respecte généralement le cadre normatif en matière de dotation et de promotions sans concours. La Commission encourage le MJQ à poursuivre ses pratiques en ces matières afin de s'assurer de l'intégrité des processus utilisés. Toutefois, elle constate que certaines améliorations devraient être apportées, notamment dans l'application du *Règlement sur la promotion sans concours*, de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* et de la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*, et formule des recommandations à cet effet.

38. QUÉBEC, COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE, *op. cit.*, note 35.

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Nous sommes heureux de constater que pour plusieurs éléments de votre vérification, nous avons appliqué judicieusement les directives concernées et la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, nous sommes réceptifs aux constats de la Commission et entendons mettre en œuvre les recommandations formulées afin d'améliorer nos pratiques en matière de dotation des emplois.

Ainsi, il apparaît qu'une prudence devra être exercée dans l'application des conditions encadrant le processus d'exception de la promotion sans concours au MJQ. Nous comprenons qu'il est important de bien discerner les nuances, parfois subtiles, entre un emploi qui fait l'objet d'un « enrichissement de tâches » et d'un « nouvel emploi ». De plus, la définition de « direction de personnel » sera à l'avenir considérée en son sens large afin de respecter l'avis de la Commission en cette matière. Nous vous assurons que les lignes directrices émises par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) continueront d'être respectées.

Nous sommes également sensibles à l'importance de constituer un dossier d'employé complet contenant l'ensemble des documents nécessaires, telles une description d'emploi et les pièces justificatives, et ce, autant pour les employés occasionnels que pour les employés réguliers.

Cette pratique étant déjà en vigueur pour les employés réguliers de notre Ministère, nous veillerons, à court terme, à l'appliquer également aux dossiers des nouveaux employés occasionnels, et ce, afin notamment d'y conserver une description des tâches à jour.

La récente opération de vérification de l'attribution de la rémunération demandée par le SCT nous a permis de mieux maîtriser l'application de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*. Le Ministère a régularisé, selon les directives du SCT, les dossiers en erreur. De nouveaux mécanismes de validation ont été instaurés afin d'améliorer la fiabilité de nos évaluations en matière d'attribution de rémunération.

Le Ministère est conscient que l'octroi d'un contrat de 11 semaines, dorénavant 55 jours travaillés, à un individu doit être unique et ne peut être prolongé ni renouvelé. Les difficultés de recrutement et l'urgence imposée par la mission du Ministère à l'effet d'assurer les services de justice nous ont malheureusement contraints à utiliser cette avenue. Nous nous efforcerons de trouver des alternatives qui respectent la réglementation en vigueur afin de mener à bien notre mission.

Soyez assurés que les mesures nécessaires seront mises en place afin d'assurer et de respecter le cadre normatif en matière de dotation et de promotions sans concours.

ANNEXE 1 — 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 détermination de 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. D'autres modifications peuvent avoir été ultérieurement apportées. Le cadre normatif présenté est celui applicable pendant la période visée par la vérification, soit du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 pour les PSC et du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 pour le concours de promotion et pour les nominations à des emplois réguliers et occasionnels.

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. 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.

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.

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.

8. Depuis le 17 novembre 2014, la *Directive concernant la rémunération des fonctionnaires* 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.

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.

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, à l'annexe 1, que certains emplois font exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel. Ainsi, les différents paragraphes de cette annexe, notamment les paragraphes 1 et 2, prévoient des classes d'emplois pour lesquelles une nomination à un emploi occasionnel 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 autre exception au processus de recrutement. Il s'agit des nominations à des « 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 ».

L'annexe 2 de la directive apporte également certaines précisions concernant des emplois occasionnels non prévus aux directives de classification, dont les emplois de chercheurs qui exercent leur emploi auprès des juges en chef des tribunaux judiciaires. L'article 3 définit les conditions de travail spécifiques aux chercheurs, notamment en ce qui a trait à leur recrutement, aux échelles de traitement applicables et à la durée maximale de leur emploi qui ne peut dépasser deux ans.

ANNEXE 2 — DOCUMENTS À INSÉRER AU DOSSIER DE L'EMPLOYÉ LORS DE LA NOMINATION (LISTE NON EXHAUSTIVE)*

- ☐ Description d'emploi
- ☐ Offre de service (ou curriculum vitæ)
- ☐ Liste de déclaration d'aptitudes
- ☐ Acte de nomination
- ☐ Attestations d'études (ex. : diplômes, relevés de notes, évaluation comparative des études effectuées hors du Québec)
- ☐ Preuve d'appartenance à un ordre professionnel, le cas échéant
- ☐ Formulaire d'établissement de la rémunération au recrutement

* Cette liste est inspirée de la règle n° 3301 du *Recueil de règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*¹.

1. BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, *Recueil de règles de conservation des documents communs des ministères et des organismes gouvernementaux*, Québec, BAnQ, novembre 2013, p. 58.

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