

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE



RAPPORT DE VÉRIFICATION EN MATIÈRE DE DOTATION ET SUR LES RESSOURCES EXTERNES CONTRACTUELLES

Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la
sécurité du travail

Mai 2019

ÉQUIPE DE VÉRIFICATION

Mame Makhtar Beye

Julie Fortin

Isabelle Pageot

COLLABORATION

Alexandre Lortie

SOUS LA SUPERVISION DE

Lucie Robitaille, directrice générale
des activités de surveillance

Le présent rapport peut être consulté dans le site Web
de la Commission de la fonction publique :

www.cfp.gouv.qc.ca

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 que la source soit indiquée.

Dépôt légal – 2019

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-83826-5 (version PDF)

© Gouvernement du Québec, 2019

OBJECTIF

L'objectif de la vérification menée auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) était d'évaluer l'application du cadre normatif concernant la dotation en personnel ainsi que le respect des principes de la *Loi sur la fonction publique* (la Loi). La Commission de la fonction publique (la Commission) voulait aussi vérifier si des contrats de service ne constituaient pas, dans les faits, des contrats de travail. La période couverte par cette vérification s'étend du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018¹. Les travaux se sont déroulés de juillet 2018 à mai 2019.

La vérification a porté sur les quatre volets suivants :

- processus de qualification en vue du recrutement ou de la promotion et processus de qualification particuliers (PQP);
- promotions sans concours (PSC)²;
- nominations à des emplois réguliers et occasionnels;
- ressources externes contractuelles (contrats de service).

L'annexe I du présent document expose la méthodologie et les critères de vérification retenus pour les quatre volets examinés.

Il est à noter que les critères analysés par la Commission au cours de la vérification ne se limitent pas à ceux énumérés dans le rapport. Les éléments qui ont été jugés conformes ou sans objet n'y figurent pas.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Il ressort de la vérification effectuée à la CNESST que celle-ci a respecté en grande majorité les éléments du cadre normatif concernant les PQP, les PSC, les nominations à des emplois occasionnels d'une durée maximale de 55 jours ainsi que les nominations à des emplois occasionnels faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel (emplois exemptés). La Commission tient notamment à souligner la rigueur de la CNESST dans la gestion des dossiers des nominations à des emplois occasionnels d'une durée maximale de 55 jours et l'encourage à poursuivre ses efforts dans la mise en œuvre de mécanismes de contrôle.

Toutefois, pour les processus de qualification en vue du recrutement vérifiés, les candidats non admis ou n'ayant pas atteint le seuil de passage n'ont pas été informés par écrit de la possibilité de demander à la Commission de faire enquête en vertu de l'article 115 de la Loi. De plus, dans l'un des appels de candidatures, le salaire était manquant.

¹ Un certain nombre d'analyses et de constats peuvent porter sur des situations antérieures ou postérieures qui ont un impact sur cette période.

² La CNESST n'ayant accordé aucune promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi au cours de la période de référence, la vérification a porté sur les PSC accordées au cours de la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017.

En ce qui a trait aux nominations à des emplois réguliers et occasionnels, la preuve du diplôme permettant de confirmer l'admissibilité des personnes à la classe d'emplois était manquante pour 3 % d'entre elles. En outre, un candidat qui ne possédait pas le nombre d'années d'expérience requis pour compenser le diplôme manquant a été admis, en 2012, à la classe d'emplois d'agent d'indemnisation. Il a par la suite occupé des emplois occasionnels avant d'être nommé à un emploi régulier de la même classe d'emplois en 2017. Un employé a aussi été promu sur son propre emploi alors qu'une promotion ne peut être accordée que sur un emploi vacant.

Enfin, certains documents étaient manquants dans les dossiers ou n'étaient pas dûment complétés. La Commission invite la CNESST à mettre en place les mécanismes nécessaires afin de démontrer le respect des principes de la Loi et de préserver la crédibilité des processus.

PROCESSUS DE QUALIFICATION EN VUE DU RECRUTEMENT OU DE LA PROMOTION

Échantillon : 68 dossiers (7 processus de qualification en vue du recrutement)

APPEL DE CANDIDATURES

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence des éléments d'information concernant le salaire
EXPLICATION	L'appel de candidatures constitue la pierre angulaire du processus de dotation des emplois. La présence et l'exactitude de tous les éléments d'information contribuent à assurer la transparence et l'égalité d'accès à ce processus.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	L'appel de candidatures du processus de qualification pour des emplois d'instructeur en sauvetage minier n'indiquait pas le salaire.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 1 dans la section RECOMMANDATIONS.

GUIDE ET PROCÉDURE D'ÉVALUATION

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Information transmise aux candidats non admis ou n'ayant pas atteint le seuil de passage
EXPLICATION	En vertu des dispositions du <i>Guide concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées</i> , le candidat non admis ou n'ayant pas atteint le seuil de passage doit être informé de ses recours à la Commission.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans les sept processus de qualification vérifiés, les candidats non admis ou n'ayant pas atteint le seuil de passage n'ont pas été informés par écrit de la possibilité de demander à la Commission de faire enquête.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 1 dans la section RECOMMANDATIONS.

PROCESSUS DE QUALIFICATION PARTICULIERS (PQP)

Échantillon : 13 dossiers

DOSSIER MINISTÉRIEL – DOCUMENTS RELATIFS À LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence de l'ensemble des documents relatifs à la procédure d'évaluation dûment complétés
EXPLICATION	Ces documents, dûment complétés, permettent de démontrer le respect des conditions prévues à la <i>Directive concernant les emplois étudiants et les stages dans la fonction publique</i> et des modalités d'application prévues au <i>Guide concernant le processus de qualification particulier</i> .
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans cinq dossiers (38 %), les feuilles de réponses aux examens écrits étaient manquantes. Dans quatre dossiers (31 %), le rapport d'administration des examens écrits était manquant.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 2 dans la section RECOMMANDATIONS.

PROMOTION SANS CONCOURS (PSC)

Les trois PSC accordées pendant la période vérifiée ont été analysées. Les PSC représentent 3 % des 106 promotions accordées par l'organisation durant cette période.

DOSSIER MINISTÉRIEL

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Description de l'emploi initial et description de l'emploi réévalué dûment évaluées et approuvées par les personnes autorisées
EXPLICATION	La description de l'emploi initial et la description de l'emploi réévalué permettent d'apprécier l'enrichissement des tâches. Un document manquant ou incomplet est susceptible de soulever un doute sur l'intégrité du processus.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans un dossier (33 %), la description de l'emploi réévalué a été signée antérieurement à celle de l'emploi initial. Dans deux dossiers (67 %), les descriptions de l'emploi initial et de l'emploi réévalué ont été signées à la même date.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 2 dans la section RECOMMANDATIONS.

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence du formulaire <i>Grille d'analyse des résultats</i> dûment complété et signé par une personne autorisée
EXPLICATION	Ce formulaire est nécessaire afin de démontrer le respect des pratiques en matière d'évaluation des candidats.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans un dossier (33 %), le formulaire était manquant.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 2 dans la section RECOMMANDATIONS.

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence du formulaire <i>Liste de déclaration d'aptitudes (LDA)</i> ou de la lettre attestant la déclaration d'aptitudes à la nouvelle classe d'emplois ou de l'échec, dûment signée par la personne autorisée
EXPLICATION	Ce formulaire, dûment complété et signé, atteste la qualification de la personne à la classe d'emplois et constitue la prémisse à la nomination.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans un dossier (33 %), le formulaire était manquant.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 2 dans la section RECOMMANDATIONS.

CARACTÈRE NON RÉTROACTIF DE LA PSC

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Caractère non rétroactif de la nomination
EXPLICATION	Une nomination ne peut survenir avant la date de signature de la déclaration d'aptitudes. À défaut, cela pourrait entraîner un avantage pécuniaire indu.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans un dossier (33 %), le formulaire LDA était manquant. Ainsi, la Commission n'a pas pu statuer sur le caractère rétroactif ou non de la nomination.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 2 dans la section RECOMMANDATIONS.

NOMINATIONS À DES EMPLOIS RÉGULIERS ET OCCASIONNELS

Échantillon : 65 dossiers

NOMINATIONS À PARTIR DE LDA OU DE BANQUES DE PERSONNES QUALIFIÉES

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence de la preuve du diplôme requis, de l'appartenance à un ordre professionnel ou de tout autre document exigé à la nomination
EXPLICATION	Selon l'article 31 du <i>Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées</i> (Règlement), le diplôme doit être obtenu avant la nomination afin de s'assurer de l'admissibilité du candidat à la classe d'emplois à laquelle il est nommé.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Pour deux nominations (3 %), la preuve du diplôme requis était manquante.
RECOMMANDATIONS	Voir les recommandations 2 et 3 dans la section RECOMMANDATIONS.

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Présence de la description d'emploi (DE) dûment approuvée
EXPLICATION	La DE est nécessaire pour comprendre les tâches et les responsabilités, et pour situer l'emploi par rapport aux autres emplois et au regard de la mission d'un ministère ou d'organisme. L'absence de la DE ne permet pas de statuer sur le respect de l'article 26 du Règlement. Un document incomplet est susceptible de soulever un doute sur l'intégrité du processus.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Pour sept dossiers (11 %), la DE était manquante.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 2 dans la section RECOMMANDATIONS.

AUTRES CONSTATS

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Promotion à un emploi vacant
EXPLICATION	En vertu de l'article 8 de la <i>Directive concernant la dotation des emplois dans la fonction publique</i> , la promotion permet de pourvoir à un emploi vacant par un fonctionnaire déclaré apte ou qualifié à une classe d'emplois de niveau de mobilité supérieur à celle à laquelle il appartient.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Un employé a été promu sur son propre emploi alors qu'une promotion ne peut être accordée que sur un emploi vacant.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 4 dans la section RECOMMANDATIONS.

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Respect des conditions minimales d'admission à la classe d'emplois
EXPLICATION	Les ministères et les organismes ont l'obligation de respecter les conditions minimales et ne peuvent y déroger.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	En 2012, un candidat qui ne possédait pas le nombre d'années d'expérience requis pour compenser le diplôme manquant a été admis à la classe d'emplois d'agent d'indemnisation. Il a par la suite occupé des emplois occasionnels avant d'être nommé à un emploi régulier de la même classe d'emplois en 2017.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 5 dans la section RECOMMANDATIONS.

NOMINATIONS À DES EMPLOIS OCCASIONNELS FAISANT EXCEPTION AU PROCESSUS DE RECRUTEMENT DE L'EMPLOYÉ OCCASIONNEL – EMPLOIS OCCASIONNELS D'UNE DURÉE MAXIMALE DE 55 JOURS

Échantillon : 44 dossiers

DURÉE, PROLONGATION OU RENOUVELLEMENT DE L'EMPLOI

CRITÈRE DE VÉRIFICATION	Respect des dispositions de la <i>Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique</i> (la Directive) relativement à la durée maximale permise de l'emploi et à sa prolongation ou à son renouvellement
EXPLICATION	Un emploi occasionnel d'une durée maximale de 55 jours ne peut être prolongé ou renouvelé. Le non-respect des dispositions de la Directive contrevient aux principes d'égalité d'accès aux emplois et de sélection basée sur le mérite.
CONSTAT DE NON-CONFORMITÉ	Dans un dossier (2 %), la durée maximale de 55 jours a été dépassée puisque deux nominations consécutives à un même emploi totalisent 72 jours.
RECOMMANDATION	Voir la recommandation 6 dans la section RECOMMANDATIONS.

NOMINATIONS À DES EMPLOIS OCCASIONNELS FAISANT EXCEPTION AU PROCESSUS DE RECRUTEMENT DE L'EMPLOYÉ OCCASIONNEL – EMPLOIS EXEMPTÉS

Échantillon : 2 dossiers

Les deux dossiers vérifiés se sont avérés conformes.

RESSOURCES EXTERNES CONTRACTUELLES (CONTRATS DE SERVICE)

Échantillon : 16 dossiers

Les 16 dossiers vérifiés se sont avérés conformes.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

S'assurer d'appliquer intégralement le cadre normatif concernant la tenue des processus de qualification, en :

- a) indiquant les informations pertinentes dans l'appel de candidatures, comme précisé dans le *Guide concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées*;
- b) informant par écrit les candidats non admis à un processus de qualification en vue du recrutement ou n'ayant pas atteint le seuil de passage de la possibilité de demander à la Commission de faire enquête en vertu de l'article 115 de la *Loi sur la fonction publique*.

RECOMMANDATION 2

Mettre en place des mécanismes pour s'assurer de constituer des dossiers complets en y intégrant tous les documents pertinents, dûment complétés et approuvés, afin de démontrer le respect des principes de la *Loi sur la fonction publique* et de préserver la crédibilité des processus appliqués, en s'assurant notamment que :

- a) les dossiers de processus de qualification particuliers comportent l'ensemble des documents relatifs à l'admissibilité des candidats dûment complétés, dont les feuilles de réponses aux examens écrits et le rapport d'administration des examens écrits;
- b) les dossiers de promotion à la suite de la réévaluation d'un emploi comportent les documents pertinents dûment complétés et approuvés par une personne habilitée, notamment les descriptions d'emplois et les formulaires *Grille d'analyse des résultats* et *Déclaration d'aptitudes*;
- c) les dossiers de nomination comportent notamment une description d'emploi à jour, dûment approuvée et évaluée, de même que la preuve du diplôme requis ou de l'appartenance à un ordre professionnel.

RECOMMANDATION 3

Obtenir la preuve du diplôme requis ou réviser les deux nominations qui n'auraient pas dû être accordées.

RECOMMANDATION 4

S'assurer d'attribuer une promotion à un employé uniquement sur un emploi vacant.

RECOMMANDATION 5

S'assurer qu'une personne respecte les conditions minimales d'admission de la classe d'emplois visée avant de procéder à sa nomination.

RECOMMANDATION 6

Prendre des mesures afin de s'assurer d'appliquer les règles énoncées dans la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* et ne pas prolonger ou renouveler les contrats au-delà de la durée permise par cette directive.

COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DES NORMES, DE L'ÉQUITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

« La CNESST est heureuse de constater que la Commission de la fonction publique (CFP) conclut qu'elle a respecté en grande majorité les éléments du cadre normatif concernant les processus de qualification particuliers (PQP), les promotions sans concours (PSC), les nominations à des emplois occasionnels d'une durée maximale de 55 jours ainsi que les nominations à des emplois occasionnels.

Elle remercie la CFP de souligner dans son rapport la rigueur de la CNESST dans la gestion de ses dossiers des nominations et dans la mise en œuvre de mécanismes de contrôle.

Elle entend poursuivre ses efforts au regard des éléments soulevés dans le présent rapport, soit l'information aux candidats non admis, les informations aux dossiers sur la preuve de diplôme ainsi que l'ajout des documents manquants aux dossiers. »

ANNEXE I – MÉTHODOLOGIE ET CRITÈRES DE VÉRIFICATION

MÉTHODOLOGIE

Pour les trois premiers volets, un plan d'échantillonnage aléatoire simple a été utilisé pour la sélection de l'échantillon. La taille de celui-ci 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 nomination.

Pour le dernier volet concernant les ressources externes contractuelles (contrats de service), la population a été établie à partir de l'épuration de la base de données. Une approche d'échantillonnage aléatoire a permis de déterminer les contrats à vérifier. Pour recueillir l'information, une analyse des contrats échantillonnés et des documents afférents a été effectuée. De plus, des entretiens téléphoniques auprès de la Direction des ressources humaines ont eu lieu au besoin.

CRITÈRES

Volet 1 : Processus de qualification en vue du recrutement ou de la promotion et processus de qualification particuliers tenus par l'organisme afin de pourvoir des emplois réguliers et occasionnels

Conformité des éléments suivants avec, entre autres, le *Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées*, le *Guide concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées*, la *Directive concernant les emplois étudiants et les stages dans la fonction publique* et le *Guide concernant le processus de qualification particulier* :

- Composition du comité d'évaluation;
- Contenu de l'appel de candidatures et modalités d'inscription;
- Admissibilité des candidats au processus;
- Procédure d'évaluation utilisée;
- Transfert des résultats;
- Constitution de la banque de personnes qualifiées;
- Transmission des résultats aux candidats.

Volet 2 : Promotions sans concours

A) Respect de l'article 1 du *Règlement sur la promotion sans concours*.

B) Vérification des aptitudes prévues dans le document *Promotion sans concours – Guide d'application* :

Conditions à respecter

- prépondérance de la vérification des habiletés de base de la classe d'emplois visée et utilisation des moyens d'évaluation appropriés à cette vérification;
- vérification d'aptitudes effectuée par d'autres personnes que le supérieur immédiat et le supérieur hiérarchique de l'employé visé par la demande.

Pratiques recommandées

- moyens d'évaluation;
- composition du comité d'évaluation;
- transfert des résultats;
- constitution du dossier ministériel.

C) Caractère non rétroactif de la nomination.

Volet 3 : Nominations à des emplois réguliers et occasionnels

- A) Nominations faites à partir de listes de déclaration d'aptitudes ou de banques de personnes qualifiées, conformément aux conditions de travail applicables et aux dispositions prévues, entre autres, dans le *Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées* :
- Validité de la déclaration d'aptitudes ou de la qualification;
 - Utilisations annoncées dans l'appel de candidatures;
 - Preuve du diplôme requis et de l'appartenance à un ordre professionnel;
 - Horaire de travail;
 - Attribution de la rémunération selon les règles prévues, notamment dans la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*.
- B) Nominations à des emplois occasionnels d'une durée maximale de 55 jours, conformément à la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* :
- Admissibilité à la classe d'emplois;
 - Durée de l'emploi;
 - Prolongation ou renouvellement de l'emploi.
- C) Nominations à des emplois occasionnels faisant exception au processus de recrutement de l'employé occasionnel, conformément à la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* :
- Admissibilité à la classe d'emplois.

Volet 4 : Ressources externes contractuelles (contrats de service)

- A) Respect des critères des articles 2085, 2098 et 2099 du *Code civil du Québec* dans l'octroi des contrats de service :
- absence de lien de subordination.
- B) Respect des dispositions du document Info-Conseil – *Distinction entre un contrat d'entreprise ou de service et un contrat de travail* :
- ce document, inclus au *Recueil des politiques de gestion* du Conseil du trésor, reprend les dispositions du *Code civil du Québec* pour distinguer les deux types de contrats. Il met en garde les donneurs d'ouvrage et les incite à s'assurer d'attribuer des contrats de service et non des contrats assimilables à des contrats de travail.

