

RAPPORT D'ENQUÊTE

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

DOSSIERS N° : 2526E2100C
2526E2101C
2526E2102C
2526E2103C
2526E2104C

DATE : 22 décembre 2025

PERSONNE REQUÉRANTE

et

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LOGEMENT

OBJET DE L'ENQUÊTE

Cette enquête a pour objet de vérifier le bien-fondé d'allégations reçues concernant des irrégularités dans des nominations au Tribunal administratif du logement (TAL).

CONTEXTE

Le 23 novembre 2022, une personne est promue au poste de directrice ou de directeur de la gestion de la main-d'œuvre à partir d'une banque de personnes qualifiées. Cette promotion est faite sans qu'aucune offre d'emploi ne soit publiée. De plus, aucun questionnaire d'analyse d'emploi d'encadrement (QAE) n'est disponible au moment de la promotion. Le QAE de ce poste, produit pour les fins de l'enquête, n'a pas été évalué par un comité d'évaluation des emplois de cadres.

Le 4 août 2022, une personne est nommée, par mutation, au poste de directrice ou de directeur de la sécurité. Cette mutation est réalisée sans qu'aucune offre d'emploi ne soit publiée. Le TAL mentionne que la personne a initialement postulé pour un poste d'agent de sécurité (230.01), mais qu'elle a été embauchée sur un poste d'encadrement, de classe 7, afin de maintenir le classement qu'elle détenait. Aucun QAE n'est disponible au moment de la mutation de la personne. Le QAE de ce poste, produit pour les fins de l'enquête, n'a pas été évalué par un comité d'évaluation des emplois de cadres.

Le 20 mars 2019, une personne est nommée, par mutation, pour diriger les services juridiques. Cette mutation a lieu sans qu'aucune offre d'emploi ne soit publiée. De plus, aucun QAE signé et daté n'est disponible au moment de la mutation.

Le 2 octobre 2017, une personne est affectée au Bureau de la présidence au poste d'avocate ou d'avocat. Cette affectation s'opère sans qu'aucune offre d'emploi ne soit publiée. De plus, aucune description d'emploi (DE) n'est disponible au moment de l'affectation. Au cours des années, des responsabilités sont ajoutées à ce poste et le titre de l'emploi est modifié pour secrétaire général(e), sans réévaluation du poste. Une DE est produite pour les fins de l'enquête.

Selon ce que nous mentionne le TAL, une personne est nommée, par affectation, au poste de directrice ou de directeur de la planification stratégique et des mandats spéciaux. Cette affectation est réalisée sans qu'aucune offre d'emploi ne soit publiée. De plus, aucun acte de nomination n'a été produit à la suite de cette affectation. Aucun QAE n'est disponible au moment de l'affectation de la personne. Le QAE de ce poste, produit pour les fins de l'enquête, n'a pas été évalué par un comité d'évaluation des emplois de cadres.

ANALYSE

Évaluation des emplois

L'article 33 de la *Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires (630)*¹ prévoit que « Les sous-ministres et dirigeants d'organisme sont responsables de la gestion et de l'évaluation des emplois de cadres de leur organisation et à cette fin, ils doivent :

1° évaluer les emplois de cadres conformément à la méthode d'évaluation des emplois de cadres approuvée par le Conseil du trésor et respecter la relativité ministérielle et interministérielle de ces emplois; [...] »

De plus, selon le *Guide d'évaluation des emplois de cadres*², « [...] le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme a la responsabilité de mettre en place, au sein du ministère ou de l'organisme dont la responsabilité de la gestion des ressources humaines lui incombe, un comité pour l'évaluation des emplois de cadres ». Ce comité doit « être composé d'au moins trois personnes qui : sont formées quant à la méthode; possèdent une bonne connaissance des modes de fonctionnement de même que de la culture organisationnelle du ministère ou de l'organisme où sont les emplois à évaluer; possèdent de bonnes connaissances de l'emploi à évaluer (tâches, effectif supervisé, budget géré, impact de l'emploi sur les objectifs stratégiques de l'organisation, liens avec les autres emplois (supérieurs, inférieurs et horizontaux), clientèles internes et externes, etc.). » Celui-ci doit également « s'assurer qu'au moins une personne soit présente sur une base permanente afin que les travaux du comité se déroulent dans la continuité et que le processus d'évaluation soit appliqué de façon uniforme. »

Afin qu'un emploi puisse être évalué, un QAE doit avoir été rédigé et approuvé avant que le comité procède à son évaluation. Dans le cas d'une DE, celle-ci doit avoir été rédigée et approuvée avant que le niveau d'emploi soit déterminé.

Selon l'article 11 de la *Directive concernant la classification et l'évaluation des emplois de la fonction publique*³, « Une description d'emploi est un document qui contient une synthèse des

¹ C.T. 219127 du 10 avril 2018 et ses modifications (R.P.G. 2 2 2 1).

² SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide d'évaluation des emplois de cadres*, Québec : Gouvernement du Québec, [s. d.], p. 9.

³ C.T. 222924 du 29 septembre 2020 et ses modifications (R.P.G. 2 1 2 2).

éléments significatifs de l'emploi. Les fonctions, les tâches et les particularités de l'emploi y sont prévues. La description d'emploi doit être rédigée par l'employeur. »

La DE doit être signée et datée par le supérieur immédiat ainsi que par le supérieur hiérarchique afin de démontrer qu'ils en ont validé le contenu. Par la suite, la DE doit être signée et datée par la personne qui agit à titre de conseiller spécialisé et celle qui agit à titre de responsable ministériel à la Direction des ressources humaines lors de l'évaluation de l'emploi qui confirme la détermination du niveau de l'emploi.

En effet, selon le *Document d'information – La description d'emploi*⁴, il est indiqué à la section 7.1 Approbation du contenu par les gestionnaires que « Cette étape permet de valider le contenu et de produire un document officiel de référence utilisé par la suite dans toutes les activités de gestion de l'emploi. La signature et le nom manuscrit de la ou du supérieur immédiat de même que de la ou du supérieur hiérarchique s'y trouvent accompagnés de la date. » Il est également mentionné à la section 8.1 Détermination du niveau de l'emploi que « Cette section doit être remplie par la personne qui agit à titre de conseiller spécialisé et celle qui agit à titre de responsable ministériel de la Direction des ressources humaines lors de l'évaluation de l'emploi. Il faut inscrire la date à laquelle le document est signé. »

Or, pour quatre des cinq nominations visées par l'enquête, aucune DE ni aucun QAE n'était disponible au moment de la nomination de la personne.

De plus, pour la totalité des nominations, aucun des emplois n'avait été évalué au moment de la nomination de la personne.

Selon l'article 32 de la *Directive concernant la classification et l'évaluation des emplois de la fonction publique*⁵, « Avant de doter un emploi, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit s'assurer que l'évaluation du niveau de l'emploi concerné est à jour. »

En l'absence d'un document qui contient une synthèse des éléments significatifs de l'emploi, il est impossible de s'assurer du niveau de l'emploi ainsi que des exigences de celui-ci. Il en est de même lorsqu'un document est disponible, mais que l'emploi n'a pas été évalué.

Également, la DE de secrétaire général(e), produite en cours d'enquête, n'a pas été évaluée par la personne qui agit à titre de conseiller spécialisé ni par celle qui agit à titre de responsable ministériel de la Direction des ressources humaines. De plus, les QAE, produits en cours d'enquête, n'ont pas été évalués par un comité d'évaluation des emplois de cadres composé d'au moins trois membres formés à la méthode d'évaluation, possédant une bonne connaissance de l'organisation et de l'emploi à évaluer, dont une personne siégeant de façon permanente afin d'assurer la continuité des travaux.

⁴ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Document d'information – La description d'emploi*. Québec : Gouvernement du Québec, 2013, p. 15.

⁵ C.T. 222924 du 29 septembre 2020 et ses modifications (R.P.G. 2 1 2 2).

Le fait que le TAL procède à la nomination des personnes de cette manière, c'est-à-dire sans DE ou QAE et sans que les emplois soient évalués, est contraire aux principes énoncés à l'article 3 de la *Loi sur la fonction publique*⁶, soit :

« [...] »

1° l'efficacité de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale;

[...]

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

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

[...] ».

Finalement, pour chacune des nominations enquêtées, les exigences relatives à la scolarité et à l'expérience prévues aux conditions minimales d'admission n'étaient mentionnées dans aucun document antérieur à la dotation des postes. Ainsi, il était impossible de confirmer les exigences liées au poste avant de procéder à son comblement et, par conséquent, de confirmer que la personne nommée répondait aux exigences de l'emploi.

Rémunération associée à l'emploi de secrétaire général(e)

Puisque l'emploi de secrétaire général(e) n'a pas été évalué, le niveau de l'emploi n'a pas été confirmé par la personne qui agit à titre de conseiller spécialisé ni par celle qui agit à titre de responsable ministériel de la Direction des ressources humaines. À l'intérieur de la fonction publique, les emplois de secrétaire général(e) sont habituellement des emplois d'encadrement. D'ailleurs, la ou le secrétaire général(e) du TAL est la ou le supérieur(e) immédiat(e) de trois personnes. Le fait d'avoir attribué le classement d'avocate ou d'avocat permet d'ajouter certaines bonifications salariales non permises pour un emploi d'encadrement.

Les documents obtenus par la Commission démontrent que la personne bénéficie d'un horaire majoré à quarante heures par semaine, en plus d'une allocation de disponibilité et, à l'occasion, d'heures supplémentaires.

CONCLUSION

À la lumière des informations reçues et de l'analyse qui précède, la Commission considère les allégations formulées relativement aux irrégularités dans des nominations comme fondées. L'enquête démontre que le cadre normatif et les principes de la *Loi sur la fonction publique* n'ont pas été respectés.

Considérant les sérieuses lacunes et les non-conformités dans les nominations enquêtées, la Commission considère que le TAL n'a pas assumé ses responsabilités en matière de dotation.

⁶ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1.

RECOMMANDATIONS

La Commission de la fonction publique recommande au Tribunal administratif du logement :

1. de revoir l'ensemble des questionnaires d'analyse d'emploi d'encadrement en se faisant accompagner par le Secrétariat du Conseil du trésor;
2. d'évaluer la description d'emploi de secrétaire général(e) en se faisant accompagner par le Secrétariat du Conseil du trésor;
3. de s'assurer qu'au moment du déclenchement d'un processus de dotation, une description d'emploi ou un questionnaire d'analyse d'emploi d'encadrement soit présent au dossier et dûment signé, daté, évalué et à jour;
4. de s'assurer que les personnes nommées répondent aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois.

ANNEXE I

Commentaires du Tribunal administratif du logement

« Le Tribunal a transmis une réponse complète et détaillée à la Commission, mais s'est vu contraint de la résumer. En voici donc l'essentiel.

L'ensemble des postes visés ont été dotés selon des mécanismes conformes pour lesquels la Loi sur la fonction publique et la Directive concernant la dotation des emplois de la fonction publique n'imposaient aucune obligation d'affichage. Les personnes concernées avaient le classement approprié ainsi que le profil professionnel pertinent au moment de leur nomination. Au moment de celle-ci, les éléments significatifs permettant de déterminer le niveau de l'emploi étaient connus et définis par écrit. La description d'emploi de directrice ou directeur des affaires juridiques avait d'ailleurs reçu l'aval de représentants du secteur de la classification du Secrétariat du Conseil du trésor avant la nomination de la personne concernée. Les autres postes d'encadrement concernés ont par la suite été évalués par une ressource externe expérimentée en évaluation d'emploi selon la méthode appropriée, avec l'accompagnement du Tribunal pour répondre à toute interrogation. Il est à noter que l'ensemble des emplois d'encadrement sont évalués par le même spécialiste afin d'assurer la cohérence comparative des évaluations et de bénéficier d'une compréhension approfondie de l'organisation.

Quant à la classe d'emploi accordée au poste de secrétaire général(e) et les conditions de travail citées, celles-ci se justifient par les exigences spécifiques de l'emploi au sein du Tribunal, dont la nature des tâches et la disponibilité exigée en réponse à la présidence et au cabinet ministériel, ainsi que par la petite taille de l'équipe (3 employés) qui justifie le recours à un professionnel en situation de gestion. Avant de tirer des conclusions, la Commission doit tenir compte des particularités de chaque organisation. L'organisation du travail au Tribunal relève du premier dirigeant et n'est pas sujette aux instructions de la Commission.

Le Tribunal réitère son engagement à respecter la Loi sur la fonction publique et l'ensemble du cadre normatif et, advenant que la Commission maintienne ses recommandations en dépit des faits rectificatifs qui lui ont été soumis, celui-ci continuera avec plaisir à collaborer avec le Secrétariat du Conseil du trésor en vue de leur prise en considération. »

Commentaires de la Commission de la fonction publique

La Commission a pris connaissance des commentaires du Tribunal administratif du logement (TAL) et tient à apporter les précisions suivantes. Avant d'entamer un processus de dotation, un questionnaire d'analyse d'emploi d'encadrement (QAE) doit avoir été rédigé et avoir été approuvé par un comité d'évaluation, d'au moins trois membres, formés à la méthode d'évaluation des emplois de cadre. Ainsi, une évaluation par une ressource externe et un vague document écrit ne sauraient répondre à cette exigence. Par conséquent, la Commission maintient ses recommandations et demande au Secrétariat du Conseil du trésor d'accompagner le TAL dans la révision de ses QAE.

ANNEXE II

Cadre normatif

Loi sur la fonction publique, RLRQ, c. F-3.1.1.

Article 3

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

- 1° l'efficacité de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale;
 - 2° l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion doit en rendre compte, compte tenu des moyens mis à sa disposition;
 - 3° l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique;
 - 4° l'impartialité et l'équité des décisions affectant les fonctionnaires;
 - 5° la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.
- [...] ».

Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires (630), C.T. 219127 du 10 avril 2018 et ses modifications (R.P.G. 2 2 2 1).

Article 33

« Les sous-ministres et dirigeants d'organisme sont responsables de la gestion et de l'évaluation des emplois de cadres de leur organisation et à cette fin, ils doivent :

- 1° évaluer les emplois de cadres conformément à la méthode d'évaluation des emplois de cadres approuvée par le Conseil du trésor et respecter la relativité ministérielle et interministérielle de ces emplois;
- 2° requérir l'avis du Secrétariat du Conseil du trésor lorsqu'un emploi de cadre, classes 1 et 1+, fait l'objet de modifications;
- 3° s'assurer que les réorganisations, les réévaluations d'emplois ou la création d'un nouvel emploi s'effectuent en tenant compte des indicateurs de suivi applicables au regard de la gestion des emplois de cadres;
- 4° (Suppression en vigueur le 2024-03-26);
- 5° tenir à jour et transmettre sur demande au Secrétariat du Conseil du trésor la liste des emplois de cadres;
- 6° informer le Secrétariat du Conseil du trésor du transfert des emplois de cadres d'un ministère ou organisme à un autre. »

Directive concernant la classification et l'évaluation des emplois de la fonction publique, C.T. 222924 du 29 septembre 2020 et ses modifications (R.P.G. 2 1 2 2).

Article 11

« Une description d'emploi est un document qui contient une synthèse des éléments significatifs de l'emploi. Les fonctions, les tâches et les particularités de l'emploi y sont prévues. La description d'emploi doit être rédigée par l'employeur. »

Article 32

« Avant de doter un emploi, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit s'assurer que l'évaluation du niveau de l'emploi concerné est à jour. »

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide d'évaluation des emplois de cadres*, Québec : Gouvernement du Québec, [s. d.], 213 p.

Page 9

« 2.2 Rôles et responsabilités des différents intervenants.

Parallèlement à cela, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme a la responsabilité de mettre en place, au sein du ministère ou de l'organisme dont la responsabilité de la gestion des ressources humaines lui incombe, un comité d'évaluation pour l'évaluation des emplois de cadres. »

« Composition du comité d'évaluation

Les sous-ministres ou dirigeants d'organismes doivent assurer la mise sur pied d'un comité d'évaluation qui répond aux critères décrits ci-après.

- être composé d'au moins trois personnes qui :
 - sont formées quant à la méthode d'évaluation;
 - possèdent une bonne connaissance des modes de fonctionnement de même que de la culture organisationnelle du ministère ou de l'organisme où sont les emplois à évaluer;
 - possèdent de bonnes connaissances de l'emploi à évaluer (tâches, effectif supervisé, budget géré, impact de l'emploi sur les objectifs stratégiques de l'organisation, liens avec les autres emplois (supérieurs, inférieurs et horizontaux), clientèles internes et externes, etc.).
- s'assurer qu'au moins une personne soit présente sur une base permanente afin que les travaux du comité se déroulent dans la continuité et que le processus d'évaluation soit appliqué de façon uniforme.

Lorsque cela est possible, le comité peut faire appel à une ressource d'un autre ministère ou organisme afin d'assurer une certaine relativité interministérielle. »

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Document d'information – La description d'emploi*. Québec : Gouvernement du Québec, 2013, 26 p.

Page 15

« 7.1 Approbation du contenu par les gestionnaires.

Cette étape permet de valider le contenu et de produire un document officiel de référence utilisé par la suite dans toutes les activités de gestion de l'emploi. La signature et le nom manuscrit de la ou du supérieur immédiat de même que de la ou du supérieur hiérarchique s'y trouvent accompagnés de la date. »

« 8.1 Détermination du niveau de l'emploi.

Cette section doit être remplie par la personne qui agit à titre de conseiller spécialisé et celle qui agit à titre de responsable ministériel de la Direction des ressources humaines lors de l'évaluation de l'emploi. Il faut inscrire la date à laquelle le document est signé. »