



Public Service
Staffing Tribunal

Tribunal de la dotation
de la fonction publique

Dossiers : 2010-0702, 2011-0089, 2011-0237
Rendue à : Ottawa, le 27 février 2012

DONNA BONIA

Plaignante

ET

LE COMMISSAIRE DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Intimé

ET

AUTRES PARTIES

Affaire : Plaintes d'abus de pouvoir en vertu de l'article 77(1)a) et 77(1) (b) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Décision : Les plaintes sont rejetées

Décision rendue par : Joanne B. Archibald, membre

Langue de la décision : Anglais

Répertoriée : *Bonia c. le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*

Référence neutre : 2012 TDFP 0004

Motifs de décision

Introduction

1 La plaignante, Donna Bonia, a déposé trois plaintes d'abus de pouvoir en vertu de l'article 77 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13 (la LEFP). Les plaintes portent sur trois processus de nomination consécutifs qui visaient la dotation du poste d'adjoint administratif auprès du commandant (poste AS-02) au sein de la Division « B » de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador. Le premier processus était un processus de nomination interne annoncé (le premier processus), le deuxième, un processus de nomination intérimaire non annoncé (le deuxième processus) et le troisième, un processus interne annoncé (le troisième processus).

2 La plaignante estime que l'intimé, le commissaire de la GRC, a abusé de son pouvoir dans le premier processus en proposant aux fins de nomination une personne qui ne possédait pas les qualifications essentielles. Elle soutient également que l'intimé a abusé de son pouvoir en décidant que le deuxième processus serait non annoncé. Enfin, elle affirme que l'intimé a abusé de son pouvoir en élaborant l'énoncé des critères de mérite (ECM) des deuxième et troisième processus de façon à favoriser la personne nommée.

3 L'intimé nie tout abus de pouvoir. Selon lui, après avoir proposé la nomination de Madonna Mercer (la personne nommée) lors du premier processus, il s'est rendu compte que le processus était entaché d'erreurs. Par conséquent, aucune nomination n'a été effectuée. Le deuxième processus était en fait une mesure provisoire visant à assurer la continuité des fonctions du poste AS-02 en attendant la conclusion de l'examen du premier processus. La nomination effectuée à l'issue du deuxième processus s'est poursuivie jusqu'à la conclusion du troisième processus. Les changements apportés à l'ECM après le premier processus avaient pour but de l'améliorer et d'élargir le bassin de candidats potentiels, et non de favoriser personnellement la personne nommée.

4 La Commission de la fonction publique (CFP) n'était pas représentée à l'audience, mais elle a fourni des observations écrites concernant ses politiques et

ses lignes directrices applicables, notamment pour le choix du processus de nomination, l'évaluation et la sélection. Elle n'a pas pris position sur le bien-fondé de la plainte.

Lois applicables

5 En l'espèce, les dispositions législatives applicables figurent aux articles 30(1) et 77(1)a) et b) de la LEFP : Elles sont énoncées ci-dessous :

30. (1) Les nominations — internes ou externes — à la fonction publique faites par la Commission sont fondées sur le mérite et sont indépendantes de toute influence politique.

- (2) Une nomination est fondée sur le mérite lorsque les conditions suivantes sont réunies :
- a) selon la Commission, la personne à nommer possède les qualifications essentielles — notamment la compétence dans les langues officielles — établies par l'administrateur général pour le travail à accomplir;
 - b) la Commission prend en compte :
 - (i) toute qualification supplémentaire que l'administrateur général considère comme un atout pour le travail à accomplir ou pour l'administration, pour le présent ou l'avenir,
 - (ii) toute exigence opérationnelle actuelle ou future de l'administration précisée par l'administrateur général,
 - (iii) tout besoin actuel ou futur de l'administration précisé par l'administrateur général.

77. (1) Lorsque la Commission a fait une proposition de nomination ou une nomination dans le cadre d'un processus de nomination interne, la personne qui est dans la zone de recours visée au paragraphe (2) peut, selon les modalités et dans le délai fixés par règlement du Tribunal, présenter à celui-ci une plainte selon laquelle elle n'a pas été nommée ou fait l'objet d'une proposition de nomination pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

a) abus de pouvoir de la part de la Commission ou de l'administrateur général dans l'exercice de leurs attributions respectives au titre du paragraphe 30(2);

b) abus de pouvoir de la part de la Commission du fait qu'elle a choisi un processus de nomination interne annoncé ou non annoncé, selon le cas; [...]

Questions en litige

6 Le Tribunal doit trancher les questions suivantes :

- (i) L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir dans le premier processus en proposant aux fins de nomination une personne qui ne possédait pas les qualifications essentielles pour le poste AS-02?

- (ii) L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir lorsqu'il a décidé que le deuxième processus serait non annoncé?
- (iii) L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir dans les deuxième et troisième processus en modifiant les qualifications essentielles de façon à favoriser la personne nommée?

Analyse

Question I : L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir dans le premier processus en proposant aux fins de nomination une personne qui ne possédait pas les qualifications essentielles pour le poste AS-02?

7 En juillet 2010, le premier processus a fait l'objet d'une annonce de possibilité d'emploi sur le site *Web Publiservice* du gouvernement fédéral. L'annonce de possibilité d'emploi comprenait la liste des qualifications essentielles tirées de l'ECM; l'un des critères était le suivant : « Expérience à contrôler un budget, y compris une expérience appréciable de l'utilisation de TEAM » (la qualification liée à l'expérience). Il était indiqué qu'une expérience appréciable correspondait à une expérience d'au moins deux ans acquise au cours des quatre dernières années. Le système TEAM est le système interne d'information financière de la GRC.

8 En tout, sept personnes ont présenté leur candidature à la suite de l'annonce de possibilité d'emploi. À l'issue du premier processus, trois candidats, dont la plaignante, ont été jugés qualifiés.

9 Dans son dossier de candidature daté du 24 juillet 2010, la personne nommée a fait référence à la qualification liée à l'expérience en cause de la façon suivante : « Je possède plus de vingt-cinq années d'expérience dans les systèmes financiers [...] ainsi que de l'expérience du suivi et de la production de ces rapports au moyen de TEAM [...] » [traduction].

10 La plaignante a déclaré que la personne nommée occupait le poste AS-02 à titre intérimaire au moment du premier processus de nomination. Elle a ajouté que la personne nommée lui avait fait savoir, avant de poser sa candidature au premier processus, qu'elle ne possédait pas l'expérience nécessaire de l'utilisation

du système TEAM. Une notification de nomination ou de proposition de nomination a été affichée le 8 novembre 2010 pour annoncer que la personne nommée avait été sélectionnée aux fins de nomination, à la suite de quoi la plaignante et plusieurs autres candidats ont communiqué avec la surintendante principale Oona Enright pour lui faire savoir que la personne nommée ne possédait pas les qualifications nécessaires. La surintendante principale Enright était responsable de la dotation des postes de la fonction publique au sein de la Division « B ».

11 La surintendante principale Enright a déclaré qu'elle n'avait pas participé à l'évaluation des candidats pour le premier processus. Elle a indiqué que son adjoint administratif lui avait parlé du premier processus une fois les résultats connus. Elle a ajouté que lors d'une rencontre avec la plaignante et les autres candidats concernés, elle s'était rendu compte du doute de ces derniers par rapport à la question de savoir si la personne nommée possédait la qualification liée à l'expérience.

12 Lynn Ludlow, gestionnaire en ressources humaines pour la fonction publique au sein de la GRC à St. John's, était membre du comité d'évaluation lors du premier processus. Selon elle, le comité a vérifié l'expérience de la personne nommée dès qu'il a été mis au courant des préoccupations de la plaignante. M^{me} Ludlow a communiqué avec Leigh Desroches, qui lui a confirmé qu'il supervisait quotidiennement la personne nommée. Elle lui a expliqué que le comité d'évaluation cherchait à confirmer l'expérience de la personne nommée et lui a transmis son dossier de candidature ainsi que le libellé de la qualification liée à l'expérience en cause et la définition du terme « appréciable ». M. Desroches a précisé qu'il avait supervisé la personne nommée pendant huit ans et qu'elle avait été son assistante à l'occasion, un poste qu'elle occupait alors à titre intérimaire. Il a fourni des détails sur le travail qu'elle effectuait et s'est dit en accord avec l'expérience qu'elle avait décrite dans son dossier de candidature. M^{me} Ludlow a affirmé que la réponse de M. Desroches avait convaincu le comité d'évaluation que la personne nommée possédait bel et bien la qualification liée à l'expérience de l'utilisation du système TEAM.

13 Le 23 novembre 2010, la plaignante a déposé une plainte concernant la nomination proposée.

14 La surintendante principale Enright a précisé qu'au moment du premier processus, la CFP menait une vérification sur les mesures de dotation de la GRC. La dotation faisait l'objet d'une diligence accrue en raison de cette vérification, et la GRC a reporté la nomination dès qu'elle a pris connaissance de la plainte. À la demande du commissaire adjoint Dan Dubeau, la surintendante principale Enright a procédé à un examen interne du processus de nomination. Elle a constaté un certain nombre d'irrégularités, notamment que des erreurs avaient été commises dans la zone de sélection, que la candidature des bénéficiaires de priorité n'avait pas été examinée et que les notes n'avaient pas été inscrites au dossier de façon générale.

15 Le 22 février 2011, la surintendante principale Enright a fait savoir au commissaire adjoint Dubeau qu'elle avait décidé, à la lumière de son examen, d'annuler le premier processus et d'annoncer de nouveau le poste. Aucune nomination n'a alors été offerte à la personne nommée. M^{me} Ludlow a envoyé un courriel à tous les postulants afin de les informer de sa décision.

16 En ce qui concerne l'évaluation des candidats dans un processus de nomination, le Tribunal a rendu de nombreuses décisions dans lesquelles il réaffirme que son rôle consiste à déterminer s'il y a eu abus de pouvoir, et non à réévaluer les candidats ou à reprendre le processus de nomination (voir, par exemple, la décision *Broughton c. Sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux*, 2007 TDFP 0020).

17 Le Tribunal juge que la plaignante n'a présenté aucune preuve du manque d'expérience de la personne nommée relativement à l'utilisation du système TEAM, outre son compte rendu d'une conversation dans laquelle la personne nommée a évalué ses propres compétences. Lorsque l'expérience de la personne nommée a été mise en doute, le comité d'évaluation a fait montre de prudence en vérifiant l'information auprès du superviseur de celle-ci.

18 Le Tribunal juge qu'il n'a pas été démontré que l'intimé avait proposé la nomination d'une personne qui ne possédait pas les qualifications essentielles pour le poste AS-02. Lorsque l'expérience de la personne nommée a été mise en doute, le comité d'évaluation a procédé à la vérification de l'information auprès d'une tierce

partie. À part le fait de signaler que la personne nommée doutait que ses qualifications seraient suffisantes pour remplir le critère d'expérience, la plaignante n'a présenté au Tribunal aucune preuve montrant que la nomination proposée contrevenait aux dispositions sur le mérite de l'article 30 de la LEFP.

19 Par conséquent, le Tribunal conclut qu'il n'y a eu aucun abus de pouvoir dans le premier processus.

Question II : L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir lorsqu'il a décidé que le deuxième processus serait non annoncé?

20 La personne nommée a commencé à occuper le poste AS-02 à titre intérimaire lorsque l'ancien titulaire du poste a pris sa retraite en septembre 2010. Après l'annulation du premier processus, l'intimé a décidé de maintenir la personne nommée dans le poste AS-02 jusqu'à ce qu'un autre processus annoncé puisse être lancé. Cette nomination a été effectuée à l'issue d'un processus non annoncé. Une notification parue sur le site *Web Publiservice* annonçait la nomination de la personne nommée à titre intérimaire du 12 janvier 2011 au 31 mars 2011. La plainte a été reçue le 22 février 2011. La plaignante exprimait alors ses préoccupations à l'égard du choix d'un processus de nomination non annoncé.

21 Le commissaire adjoint W.A. Smith a justifié le choix d'un processus non annoncé en janvier 2011, avant que les résultats de l'examen que menait l'intimé sur le premier processus ne soient connus. Il a indiqué que le poste était essentiel aux fonctions du bureau du commandant. Il a souligné la nécessité de prolonger la nomination intérimaire au moyen d'un processus non annoncé afin de maintenir la stabilité et l'expertise dans le poste en attendant que l'examen du premier processus soit terminé. La plaignante n'a présenté aucune preuve contestant la justification du choix du processus.

22 Le Tribunal conclut qu'il n'y a aucune preuve d'abus de pouvoir dans le choix d'un processus de nomination non annoncé. La justification expliquait la nécessité de doter le poste et l'importance de la continuité et de l'expertise, et elle précisait la courte durée prévue de la nomination. Le Tribunal estime que la justification apporte des précisions adéquates par rapport au choix du processus non annoncé.

Question III : L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir dans les deuxième et troisième processus en modifiant les qualifications essentielles de façon à favoriser la personne nommée?

23 Tel qu'il a été mentionné précédemment, la surintendante principale Enright a déclaré qu'elle n'avait joué aucun rôle dans le premier processus, outre l'examen qu'elle avait mené sur celui-ci. Elle a supervisé les deuxième et troisième processus, et s'est chargée d'élaborer les ECM à partir de sa connaissance de la gestion d'un bureau de commandant. Dans l'ECM du deuxième processus, elle a supprimé la qualification liée à l'expérience de l'utilisation du système TEAM et l'a remplacée par la qualification suivante : « Expérience relative à la surveillance d'un budget et aux rapports connexes ». Elle a affirmé qu'en attendant l'issue de l'examen du premier processus, elle ne voulait pas se fier à une qualification qui avait été remise en question.

24 La surintendante principale Enright a déclaré qu'elle connaissait les attentes relatives au poste AS-02. Selon elle, le titulaire devait gérer le bureau du commandant, lui offrir un soutien administratif, s'occuper de tous les aspects des communications et assister à des réunions, au besoin. Le titulaire du poste AS-02 représentait l'« image » du bureau du commandant auprès des clients internes et externes. Pour l'expertise financière, le commandant se fiait à un analyste financier qui gérait tout le budget de la chaîne de commandement. Le titulaire du poste AS-02 pouvait communiquer avec l'analyste financier et, par conséquent, n'avait pas à extraire lui-même de l'information du système d'information financière TEAM.

25 La personne nommée a été évaluée en fonction de l'ECM établi pour le deuxième processus, et il a été déterminé qu'elle possédait les qualifications exigées.

26 La GRC a ensuite affiché une annonce de possibilité d'emploi pour le troisième processus, un processus de nomination interne annoncé. L'annonce initiale a été retirée après une journée. La surintendante principale Enright a indiqué qu'elle avait commis une erreur en affichant l'annonce initiale car celle-ci contenait des exigences relatives à une expérience récente et appréciable du travail avec la haute direction. Elle craignait qu'un tel critère soit trop restrictif et que seul un petit nombre d'employés dans

la zone de sélection puissent le remplir. La surintendante principale Enright considérait qu'un tel critère restreindrait inutilement le nombre de candidats potentiels.

27 La surintendante principale Enright a comparé l'ECM du premier processus à celui du troisième. Selon elle, le premier était très exclusif et spécifique en ce sens que le processus n'était ouvert qu'aux employés de la fonction publique au sein de la GRC, qui travaillaient dans la Division « B » à St. John's. Concernant la qualification liée à l'expérience de l'utilisation du système interne TEAM et qui avait été employée dans le premier processus, elle a indiqué que ce système n'était pas généralement utilisé par les employés et qu'une formation pouvait être offerte. D'après elle, les candidats peuvent se familiariser avec divers systèmes et doivent être en mesure de transférer les compétences dont ils ont besoin d'un lieu de travail à un autre. Par conséquent, l'ECM et l'annonce de possibilité d'emploi correspondante ont été modifiés de façon à ce que soit supprimée la qualification liée à une expérience récente et appréciable, et ils ont été réaffichés dans le but d'attirer un plus grand bassin de postulants. L'ECM et l'annonce de possibilité d'emploi ne comprenaient aucun critère d'expérience lié précisément à la surveillance d'un budget ou à la production de rapports connexes.

28 À l'issue du troisième processus, la personne nommée a été jugée qualifiée et a été nommée pour une durée indéterminée au poste AS-02.

29 Une plainte de favoritisme personnel est une plainte grave, car le favoritisme personnel, s'il est reconnu, constitue un abus de pouvoir (art. 2(4) de la LEFP). Lorsqu'un plaignant formule des allégations de favoritisme personnel, il doit prouver selon la prépondérance des probabilités que la nomination était fondée sur des facteurs autres que le mérite (voir la décision *Carlson-Needham et Borden c. Sous-ministre de la Défense nationale*, 2007 TDFP 0038, para. 52-54). En outre, dans la décision *Glasgow c. le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*, 2008 TDFP 0007, le Tribunal affirme que le favoritisme personnel peut inclure la sélection d'une personne en fonction de relations personnelles, à titre de faveur personnelle ou pour obtenir la faveur de quelqu'un d'autre.

30 La plaignante affirme que la qualification liée à l'expérience de l'utilisation du système TEAM a été supprimée pour favoriser personnellement la personne nommée. Toutefois, le Tribunal a déjà déterminé que le comité d'évaluation n'avait commis aucune erreur du fait de juger que la personne nommée possédait la qualification liée à l'expérience du système TEAM. Ainsi, le fait de supprimer cette qualification des deuxième et troisième processus n'aurait pu servir à favoriser personnellement la personne nommée. Néanmoins, il y a lieu de procéder à une évaluation des éléments probants relatifs à une telle modification.

31 En vertu de l'article 30(2) de la LEFP, il revient à la CFP ou à l'administrateur général, selon le cas, de déterminer les qualifications nécessaires. En l'espèce, c'est la surintendante principale Enright qui s'en est chargée pour les deuxième et troisième processus. Elle a affirmé avoir supprimé la qualification liée à l'expérience de l'utilisation du système TEAM dans le deuxième processus parce que cette qualification avait été remise en question dans le premier processus qui faisait alors l'objet d'un examen. Elle a supprimé cette même qualification du troisième processus, estimant qu'elle restreignait inutilement le bassin de candidats potentiels. Ses explications n'ont pas été mises en doute.

32 Le Tribunal juge que dans l'ensemble les éléments de preuve ne permettent pas de conclure à un favoritisme personnel envers la personne nommée dans les deuxième et troisième processus. Les différences constatées dans l'ECM des deuxième et troisième processus témoignent de la connaissance que possède la surintendante principale Enright des exigences du poste AS-02 et mettent en évidence la marge de manœuvre inhérente à la LEFP. Pour les deuxième et troisième processus, la surintendante principale Enright a établi des qualifications liées à l'expérience différentes de celles du premier processus. Toutefois, il n'a pas été démontré en preuve qu'elle est allée au-delà de l'exercice raisonnable du pouvoir que lui conférait l'article 30(2) pour établir les qualifications relatives au poste. Comme le Tribunal l'a indiqué dans la décision *Visca c. Sous-ministre de la Justice*, 2007 TDFP 0024, para. 42, la LEFP accorde aux gestionnaires un pouvoir discrétionnaire considérable pour établir les qualifications nécessaires au poste à doter.

33 Il n'y a aucune preuve démontrant que les qualifications ont été établies de manière à favoriser personnellement la personne nommée. Par conséquent, le Tribunal juge qu'il n'y a pas lieu de conclure à un abus de pouvoir dans l'établissement des qualifications pour les deuxième et troisième processus.

Décision

34 Les plaintes sont rejetées.

Joanne B. Archibald
Membre

Parties au dossier

Dossier du Tribunal :	2010-0702, 2011-0089, 2011-0237
Intitulé de la cause :	<i>Donna Bonia et le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada</i>
Audience :	Les 13 et 14 décembre 2011 St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)
Date des motifs :	Le 27 février 2012
COMPARUTIONS	
Pour la plaignante :	Stan Stapleton
Pour l'intimé :	Pierre Marc Champagne
Pour la Commission de la fonction publique :	Marc Séguin (observations écrites)