



Public Service
Staffing Tribunal

Tribunal de la dotation
de la fonction publique

Dossier : 2010-0547
Rendue à : Ottawa, le 23 mars 2012

DAVID WHALEN

Plaignant

ET

LE SOUS-MINISTRE DE RESSOURCES NATURELLES CANADA

Intimé

ET

AUTRES PARTIES

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

Décision : La plainte est accueillie

Décision rendue par : Joanne B. Archibald, membre

Langue de la décision : Anglais

Répertoriée : *Whalen c. le sous-ministre de Ressources naturelles Canada*

Référence neutre : 2012 TDFP 0007

Motifs de la décision

Introduction

1 La candidature de David Whalen (le plaignant) n'a pas été retenue à l'issue d'un processus de nomination interne annoncé visant la dotation du poste de gestionnaire des biens des régions, au groupe et au niveau AS-06, au sein de Ressources naturelles Canada (RNCa) à Edmonton, Alberta. Le plaignant formule à l'encontre de l'intimé, le sous-ministre de Ressources naturelles Canada, une allégation d'abus de pouvoir au motif que ce dernier aurait omis d'évaluer toutes les qualifications essentielles pour le poste et qu'il n'aurait pas vérifié l'expérience de la personne nommée.

2 L'intimé nie avoir abusé de son pouvoir. Il soutient avoir fait preuve de souplesse, exercé son pouvoir discrétionnaire de façon responsable et mené un processus de nomination transparent.

3 La Commission de la fonction publique n'était pas représentée à l'audience, mais a formulé des observations écrites. Elle a souligné l'importance du respect des lois et des lignes directrices en ce qui a trait à l'évaluation des candidats.

4 Pour les motifs exposés ci-dessous, la plainte est accueillie. Le Tribunal a conclu que l'examen écrit (l'examen) n'a pas permis d'évaluer adéquatement les candidats en ce qui a trait aux qualifications relatives aux connaissances CO1 et CO2. Ainsi, il n'a pas été démontré que la nomination effectuée dans le cadre de ce processus était fondée sur le mérite, comme l'exige l'article 30 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13 (la LEFP).

Contexte

5 En 2010, RNCa a mené un processus de nomination interne annoncé afin de doter le poste susmentionné. Des dix-sept candidatures soumises, huit ont été éliminées à la présélection au motif que les candidats ne possédaient pas les qualifications essentielles relatives aux études et à l'expérience. Trois candidats ont retiré leur candidature, et six autres ont passé un examen visant à évaluer

les quatre qualifications essentielles liées aux connaissances. Deux candidats ont obtenu la note de passage à l'examen; ils ont été reçus en entrevue, et leurs références ont fait l'objet d'une vérification. À l'issue du processus d'évaluation, les deux candidats ont été jugés qualifiés.

6 Le plaignant a présenté sa candidature, qui a été retenue à la présélection. Après l'examen, il a été jugé qu'il lui manquait deux des qualifications essentielles. Le 13 juillet 2010, il a été avisé qu'il n'avait pas obtenu la note de passage pour certaines qualifications, et que sa candidature ne serait pas retenue. Le 24 août 2010, RNCan a publié une notification de nomination ou de proposition de nomination concernant la personne nommée. Le 7 septembre 2010, le plaignant a présenté une plainte d'abus de pouvoir en vertu de l'article 77 de la LEFP au Tribunal de la dotation de la fonction publique (le Tribunal).

Questions en litige

7 Le Tribunal doit trancher les questions suivantes :

- (i) L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir au motif qu'il aurait omis d'évaluer toutes les qualifications essentielles relatives aux connaissances pour le poste?
- (ii) L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir au motif qu'il aurait omis de vérifier l'expérience de la personne nommée?

Question 1 : L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir au motif qu'il aurait omis d'évaluer toutes les qualifications essentielles relatives aux connaissances pour le poste?

8 L'examen et l'énoncé des critères de mérite (ECM) ont été produits en preuve devant le Tribunal. Établies dans l'ECM, les qualifications relatives aux connaissances sont les suivantes :

- Connaissance des lois, des règlements et des politiques du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion de biens immobiliers, y compris le *Code canadien du travail* et les exigences relatives à la santé et à la sécurité de même qu'à l'environnement. (CO1)

- Connaissance des tendances et des faits nouveaux dans le domaine de la gestion des biens immobiliers. (CO2)
- Connaissance des pratiques employées aux fins de la gestion de projets immobiliers, de la gestion du risque et de la direction de projets. (CO3)
- Connaissance de la gestion des contrats au gouvernement fédéral.

9 Le plaignant affirme que les qualifications CO1, CO2 et CO3 n'ont pas été entièrement évaluées. Il avance que la qualification CO1 comprend quatre éléments de connaissance distincts : les lois, les règlements et les politiques; le *Code canadien du travail*; la santé et la sécurité; les exigences relatives à l'environnement. Selon lui, la connaissance des lois, des règlements et des politiques a été évaluée, mais les questions d'examen n'abordaient pas les trois autres éléments de connaissance.

10 Par ailleurs, le plaignant affirme que la qualification CO2 comprend deux éléments de connaissance en ce qui a trait à la gestion des biens immobiliers : les tendances et les faits nouveaux. Il est d'avis que si la connaissance des tendances a été évaluée à l'examen, aucune question ne portait sur les faits nouveaux.

11 Toujours en ce qui a trait à l'examen, le plaignant soutient que la qualification CO3 comprend trois éléments de connaissance : gestion de projets immobiliers, gestion du risque et direction de projets. Selon lui, seule la gestion du risque a été évaluée.

12 Selon l'argumentation du plaignant, les éléments de l'examen ne correspondaient pas aux exigences de l'ECM. À son avis, on ne saurait affirmer que la nomination découlant du processus était fondée sur le mérite.

13 Lorene Gillmore est gestionnaire régionale, Services partagés, Région des Prairies et du Nord. Le poste de gestionnaire des biens des régions est un poste de niveau supérieur qui se trouve sous sa supervision. Au cours de son témoignage devant le Tribunal, M^{me} Gillmore a examiné l'ECM utilisé dans le processus de nomination et a décrit les différentes étapes de l'évaluation des candidats. Elle a expliqué qu'après avoir reçu les dossiers de candidature, elle avait effectué la présélection des candidats au regard des qualifications liées aux études et à

l'expérience. Elle a affirmé qu'elle ne se sentait pas à l'aise pour évaluer les connaissances requises pour le poste. Henry Sano, fonctionnaire à la retraite, a donc préparé, puis noté l'examen selon ses instructions. M^{me} Gillmore et deux autres personnes ont reçu en entrevue les candidats qui avaient réussi à l'examen. M^{me} Gillmore a alors recueilli des références et les a évaluées avec l'aide des autres membres du comité d'évaluation.

14 M^{me} Gillmore a déclaré qu'elle avait discuté à plusieurs reprises avec M. Sano de l'élaboration de l'examen, de la nature stratégique du poste et du fait qu'elle préférait des questions exigeant des réponses descriptives. Selon M^{me} Gillmore, M. Sano a préparé un examen comportant quatre questions pour chaque qualification, et tous les critères ont été évalués. Une fois la notation des examens terminée, M. Sano n'a pas joué d'autre rôle dans le processus. Il a été jugé que le plaignant ne possédait pas les qualifications CO2 et CO4, et sa candidature a été éliminée.

15 M. Sano a témoigné au sujet du rôle qu'il a joué dans le processus de nomination. Il a reconnu qu'il avait préparé et noté l'examen. Il se rappelait que l'examen était d'une durée d'une heure et portait sur un large éventail de connaissances. Il a élaboré neuf questions d'examen; chacune d'entre elles permettait d'évaluer plus d'un critère, et chaque critère était évalué par quatre questions.

16 M. Sano s'est rappelé la discussion qu'il avait eue avec M^{me} Gillmore. Il a expliqué sa compréhension des qualifications liées aux connaissances. La qualification CO1 consistait en des éléments obligatoires qu'un fonctionnaire fédéral serait appelé à traiter. La qualification CO2 avait une grande portée : elle concernait l'ensemble des activités relatives à la gestion des biens immobiliers, ainsi que les tendances à cet égard et l'orientation suivie par le gouvernement fédéral en ce qui a trait aux services. La qualification CO3 portait sur le leadership et la gestion du risque dans une optique de gestion de projets. La qualification CO4 concernait la passation de marchés, plus précisément l'achat, la location et la liquidation du matériel. M. Sano

a examiné les questions et a expliqué l'intention qui sous-tendait chacune d'elles. Il a déclaré qu'il n'était pas à la recherche de mots clés dans les réponses, mais qu'il souhaitait que les candidats démontrent une compréhension globale de ce qui leur était demandé.

17 Les questions 1, 2, 3 et 5 visaient à évaluer la qualification CO1. M. Sano a déclaré qu'il avait structuré les questions de manière à permettre aux candidats de démontrer une compréhension globale des lois, des politiques et des règlements liés à la gestion des biens immobiliers. Il a déclaré que l'examen ne comportait aucune question se rapportant directement au *Code canadien du travail* ou aux exigences relatives à la santé, à la sécurité et à l'environnement. M. Sano considérait que tous les éléments étaient liés et que les différents aspects étaient trop complexes pour être évalués en une seule question. Il a fait valoir que la question 2 – pour laquelle les candidats devaient décrire le rôle du Conseil du Trésor et de son Secrétariat – donnait l'occasion d'aborder tous les aspects de la qualification CO1. La question 3 permettait aux candidats de traiter de la politique de préservation du patrimoine culturel du gouvernement. La question 5 – pour laquelle les candidats devaient décrire l'initiative LEED – ne portait pas directement sur les exigences en matière d'environnement, mais permettait d'aborder celles-ci.

18 Les questions 4, 5, 6 et 8 portaient sur la qualification CO2. M. Sano a affirmé que les tendances en matière, par exemple, de partenariats public-privé, d'opérations gouvernementales durables, de gestion et d'évaluation du risque, et de passation de marchés pouvaient toutes être abordées en réponse à ces questions. Il estime que les questions 4, 6 et 8 permettaient d'évaluer les deux éléments de la qualification. Comme il a été indiqué plus haut, la question 5 permettait aux candidats de démontrer leur connaissance de l'initiative LEED, qui, selon M. Sano, a revêtu au fil des ans une importance croissante en tant que stratégie relative aux opérations gouvernementales durables.

19 Les questions 1, 3, 6 et 7 servaient à évaluer la qualification CO3. M. Sano a déclaré que la question 1 se rapportait aux travaux de projets et au fait que le gouvernement fédéral confie aux autorités locales le soin de faire respecter

les éléments obligatoires. La question 3 concernait le Bureau d'examen des édifices fédéraux du patrimoine. M. Sano a affirmé que la reconnaissance du caractère patrimonial d'un bâtiment a des répercussions sur la portée du travail des gestionnaires de projets ainsi que sur la façon d'évaluer le risque. À la question 6, les candidats devaient nommer les principales composantes de l'évaluation du risque et en expliquer le processus. M. Sano a déclaré que cette question portait sur la gestion du risque en tant que tendance et en tant que partie d'un ensemble de compétences que doit posséder un gestionnaire de projet ou un chef de projet. Il était également d'avis que la question 7 – pour laquelle les candidats devaient décrire un plan de gestion des bâtiments – donnait à ceux-ci l'occasion de démontrer leur connaissance des coûts d'administration des routes et des terrains et des paiements versés en remplacement d'impôts. Selon M. Sano, ces questions permettaient toutes d'évaluer la qualification CO3.

20 Le Tribunal conclut que l'intimé a abusé de son pouvoir par rapport à l'évaluation des candidats, car l'examen ne permettait pas d'évaluer adéquatement les qualifications CO1 et CO2 telles qu'elles figuraient dans l'ECM pour le poste. L'article 30 de la LEFP exige que les nominations soient fondées sur le mérite. Par ailleurs, cet article stipule que pour qu'une nomination soit fondée sur le mérite, la personne nommée doit posséder les qualifications essentielles pour le travail à accomplir. Comme le Tribunal l'a déjà établi, le fait d'omettre d'évaluer entièrement les qualifications essentielles constitue un abus de pouvoir (voir, par exemple, les décisions *Rochon c. le sous-ministre des Pêches et des Océans*, 2011 TDFP 0007, para. 81; *Patton c. le sous-ministre de la Défense nationale*, 2011 TDFP 0008, para. 37). Les qualifications CO1 et CO2 faisaient partie des qualifications essentielles indiquées dans l'ECM lié au processus de nomination en l'espèce. Étant donné qu'elles n'ont pas été entièrement évaluées, il n'est pas établi que la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le poste.

21 La qualification CO1 portait sur des connaissances précises, détaillées à évaluer. Son libellé est extensif. Le Tribunal n'est saisi d'aucun élément de preuve permettant

de conclure que l'inclusion dans l'ECM d'une référence au *Code canadien du travail* et aux exigences en matière de santé, de sécurité et d'environnement était fortuite ou ne se voulait qu'une simple illustration. Le Tribunal estime que ces exigences avaient été incluses à dessein dans l'ECM, et les éléments de preuve montrent que celles-ci n'ont pas été abordées dans les questions servant à évaluer la qualification CO1. Le libellé de la qualification CO1 établit l'importance contextuelle de ces éléments, et la seule explication raisonnable de leur inclusion est qu'ils étaient essentiels pour le poste et pour l'évaluation des candidats. Le fait de ne pas en tenir compte dans l'évaluation représente une grave omission et constitue donc un abus de pouvoir.

22 La qualification CO2 établit une distinction entre les tendances et les faits nouveaux. Quand on considère la manière de formuler cette qualification essentielle avec l'utilisation de la conjonction « et », il est évident, à la simple lecture, qu'il s'agit de deux notions distinctes; par conséquent, ni l'une ni l'autre ne pouvaient être omises dans l'évaluation. Dans son témoignage, M. Sano a déclaré que la connaissance des faits nouveaux n'avait pas été évaluée à l'examen. Par conséquent, il n'y a pas de preuve démontrant que cet aspect de la qualification CO2 a été évalué, et cette grave omission constitue un abus de pouvoir.

23 Quant à la qualification CO3, le témoignage de M. Sano – selon lequel les trois aspects de la qualification ont été évalués – n'a pas été contredit ou remis en cause. Le Tribunal conclut que le plaignant n'a pas démontré que l'un ou l'autre des aspects de cette qualification n'avaient pas été évalués à l'examen.

Question II : L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir au motif qu'il aurait omis de vérifier l'expérience de la personne nommée?

24 Pour ce qui est de la question de la vérification de l'expérience de la personne nommée, le plaignant fait remarquer que le comité d'évaluation n'a pris aucune mesure pour valider l'expérience que la personne nommée affirmait posséder dans son dossier de candidature, particulièrement en ce qui a trait aux critères d'expérience de la gestion de projets et de la gestion de ressources humaines et financières, critères mentionnés

dans l'ECM. Le plaignant soutient qu'il faut faire les vérifications nécessaires par rapport à l'expérience afin de se conformer au principe du mérite.

25 M^{me} Gillmore a déclaré que quand elle avait examiné la candidature de la personne nommée pour ce qui concerne son expérience, elle avait tenu pour avéré ce que celle-ci avait écrit dans sa lettre d'accompagnement et son curriculum vitæ. Toutes les candidatures ont été évaluées de cette manière. La description des antécédents professionnels de la personne nommée a établi que celle-ci possédait l'expérience requise. L'intimé a fait valoir que M^{me} Gillmore était en droit de se fier à l'expérience décrite par la personne nommée.

26 Le Tribunal conclut qu'il n'y a pas eu abus de pouvoir par rapport à l'évaluation de l'expérience de la personne nommée. L'article 36 de la LEFP stipule que les gestionnaires peuvent utiliser la méthode d'évaluation de leur choix afin de déterminer si un candidat possède les qualifications requises pour un poste. En outre, le Tribunal a établi que les gestionnaires disposent d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans la sélection des méthodes d'évaluation (voir la décision *Visca c. Sous-ministre de la Justice*, 2007 TDFP 0024, para. 51). En l'espèce, la méthode d'évaluation choisie consistait dans l'examen des dossiers de candidature. Il n'y a pas de preuve démontrant que M^{me} Gillmore a agi de manière déraisonnable en se fiant à l'expérience décrite par la personne nommée dans son dossier de candidature. Il n'a pas été démontré que ces renseignements étaient discutables ou peu fiables, et le plaignant n'a pas prouvé que M^{me} Gillmore était dans l'obligation de les vérifier.

Décision

27 Étant donné que la personne nommée n'a pas été évaluée au regard de toutes les exigences des qualifications CO1 et CO2, la nomination constitue un abus de pouvoir. Par conséquent, la plainte est accueillie.

Ordonnance

28 En vertu des pouvoirs que lui confère l'article 81(1) de la LEFP, le Tribunal ordonne à l'intimé de révoquer la nomination de la personne nommée au poste de gestionnaire des biens des régions dans les 60 jours suivant la date de la présente décision.

Joanne B. Archibald
Membre

Parties au dossier

Dossier du Tribunal :	2010-0547
Intitulé de la cause :	<i>David Whalen et le sous-ministre de Ressources naturelles Canada</i>
Audience :	Les 6 et 7 décembre 2011 Edmonton (Alberta)
Date des motifs :	Le 23 mars 2012
COMPARUTIONS	
Pour le plaignant :	David Whalen (non représenté)
Pour l'intimé :	Pierre Marc Champagne
Pour la Commission de la fonction publique :	Marc Séguin (observations écrites)