

Date : 20250424

Dossiers : EMP-2017-11018 et 11588

Référence : 2025 CRTESPF 41

*Loi sur la Commission des
relations de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral et
Loi sur l'emploi dans la
fonction publique*



Devant une formation de la
Commission des relations
de travail et de l'emploi
dans le secteur public fédéral

ENTRE

GEORGE SGANOS

plaignant

et

SECRÉTAIRE DU CONSEIL DU TRÉSOR

intimé

et

AUTRES PARTIES

Répertorié

Sganos c. Secrétaire du Conseil du Trésor

Affaire concernant des plaintes d'abus de pouvoir déposées aux termes des articles 77(1)a) et b) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Devant : Guy Giguère, une formation de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral

Pour le plaignant : Melynda Layton, avocate

Pour l'intimé : Marc Séguin, avocat

Pour la Commission de la fonction publique : Maude Bissonnette Trudeau, analyste principale

Affaire entendue à Ottawa (Ontario)
du 10 au 14 juin 2024.
(Traduction de la CRTESFP)

MOTIFS DE DÉCISION**(TRADUCTION DE LA CRTESPF)**

Introduction

[1] La présente décision souligne l'importance de la transparence et de l'équité lorsqu'un vaste pouvoir discrétionnaire est accordé aux gestionnaires d'embauche pour choisir d'utiliser un processus de nomination non annoncé. Elle souligne également que les processus non annoncés demeurent un domaine à risque qui nécessite une surveillance plus stricte en vertu des directives des administrateurs généraux.

[2] Le 9 mars 2017, George Sganos (le « plaignant ») a déposé une plainte auprès du prédécesseur de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission »), soit la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique. Dans cette plainte, il conteste la nomination pour une période indéterminée de Celia Cheshire à un poste d'analyste principal des politiques classifié au groupe et au niveau FI-04 au Centre d'expertise sur l'établissement des coûts (le « Centre d'établissement des coûts ») du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Le 1er décembre 2017, il a déposé une deuxième plainte auprès de la Commission, après que le poste d'analyste de Derrick Pockiak a été reclassifié au groupe et au niveau FI-04. Mme Cheshire et M. Pockiak seront parfois désignés ensemble comme « les personnes nommées » dans la présente décision.

[3] Le plaignant affirme que l'intimé, soit le secrétaire du Conseil du Trésor, a abusé de son pouvoir en choisissant un processus de nomination non annoncé et dans l'application du principe du mérite en vertu des articles 77(1)a) et b) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13; la « *LEFP* »).

[4] Le plaignant allègue que les deux nominations n'ont pas respecté la *Politique de nomination* de la Commission de la fonction publique (CFP). Il allègue que Michael Lionais, le gestionnaire d'embauche, a accordé à Mme Cheshire une nomination intérimaire non consignée de cinq mois. Il allègue également que lorsque la nomination intérimaire de M. Pockiak en tant qu'analyste principal des politiques FI-04 a pris fin, il a continué à occuper ce poste par intérim, même s'il ne répondait pas à l'exigence impérative de bilinguisme de ce poste au niveau de compétence linguistique CBC.

[5] Le plaignant soutient que la description de travail de l'analyste principal des politiques ne décrivait pas le travail que Mme Cheshire a effectué en tant que cheffe de cabinet de M. Lionais. Il fait également valoir que M. Lionais a agi de mauvaise foi et n'a pas tenu compte de la *LEFP* lorsqu'il a reclassifié rétroactivement le poste de M. Pockiak de FI-03 à FI-04.

[6] Le plaignant soutient que M. Lionais était en conflit d'intérêts en raison de son rôle au sein de la section canadienne de l'International Cost Estimating and Analysis Association (ICEAA). Le plaignant fait valoir que M. Lionais a nommé les personnes nommées pour des raisons de favoritisme personnel et de partialité parce qu'elles appuyaient la formation de l'ICEAA au sein du gouvernement fédéral.

[7] L'intimé nie tout abus de pouvoir dans le choix de processus non annoncés ou dans les évaluations des personnes nommées. Il soutient essentiellement que les nominations ont été faites de bonne foi, sans favoritisme personnel et conformément aux politiques de nomination pertinentes et à la *LEFP*.

[8] Dans le cadre du règlement des présentes plaintes, j'ai examiné chaque question essentielle concernant les nominations par intérim et pour une période indéterminée de M. Pockiak, suivies de celles de Mme Cheshire.

[9] M. Pockiak, avec l'approbation de M. Lionais, a continué d'assumer les fonctions du poste d'analyste principal des politiques après la fin de sa nomination intérimaire de moins de quatre mois, même s'il ne répondait pas aux exigences de compétence en langue seconde au niveau CBC. L'intimé a soutenu que M. Lionais avait temporairement affecté ces fonctions à M. Pockiak, car c'est le droit de l'employeur.

[10] J'ai conclu qu'il ne s'agissait pas d'une affectation, mais en fait d'une continuation de la nomination intérimaire. J'ai conclu que l'intimé a été trompeur et qu'il n'a pas fait preuve de transparence, qu'il a agi de mauvaise foi lorsqu'il a utilisé un processus non annoncé pour nommer rétroactivement M. Pockiak à un poste au groupe et niveau FI-04, et qu'il n'a pas tenu compte des exigences de la *LEFP*.

[11] J'ai déterminé que la nomination de M. Pockiak au poste d'analyste principal, au moyen d'une reclassification de FI-03 à FI-04, n'a pas été effectuée en fonction du mérite, car il ne répondait pas à l'exigence impérative de bilinguisme. J'ai conclu que la

nomination rétroactive constituait un subterfuge de la part de l'intimé pour contourner les exigences de la *LEFP*.

[12] En ce qui concerne Mme Cheshire, M. Lionais lui avait affecté les fonctions du poste d'analyste principal pendant plus de quatre mois avant sa nomination pour une période indéterminée à ce poste. J'ai également conclu que l'affectation de ces fonctions constituait une nomination intérimaire en vertu de la *LEFP*. L'intimé n'a pas tenu compte des exigences en matière de notification et n'a pas fait preuve de transparence lorsqu'il a utilisé un processus non annoncé.

[13] Toutefois, j'ai conclu que M. Lionais n'était pas en conflit d'intérêts en ce qui concerne son rôle au sein de l'ICEAA Canada et qu'il n'a pas procédé aux nominations pour des raisons de favoritisme personnel ou de partialité en faveur des personnes nommées.

Contexte

[14] À l'été 2013, le Centre d'établissement des coûts est créé au sein du Bureau du contrôleur général du Canada (BCG). Grâce à cette initiative, le gouvernement fédéral cherche à améliorer la qualité des renseignements sur l'établissement des coûts à la suite de la controverse concernant les coûts des avions de chasse F-35 après leur achat annoncé en 2010.

[15] Le principal objectif du Centre d'établissement des coûts est d'améliorer la qualité des renseignements sur l'établissement des coûts utilisés par les ministres en effectuant une analyse de diligence raisonnable des présentations au Conseil du Trésor, des frais et des paiements. Son mandat comprend le renforcement de la capacité d'établissement des coûts des ministères fédéraux en déterminant les certifications professionnelles en matière d'établissement des coûts et en professionnalisant les fonctions d'établissement des coûts dans la fonction publique.

[16] À la suite de cette initiative, Bill Mathews, le contrôleur général, demande à Roger Ermuth, contrôleur général adjoint, secteur de la gestion financière, d'étudier les certifications de coûts reconnues disponibles pour la fonction publique.

[17] Le 5 mai 2014, M. Lionais est arrivé du ministère de la Sécurité publique pour gérer le Centre d'établissement des coûts en tant que directeur exécutif par intérim, Établissement des coûts et paiements de transfert. Il a rencontré M. Ermuth, qui lui a

expliqué le rôle de l'ICEAA, car il ne connaissait pas cette organisation. L'ICEAA est une organisation basée aux États-Unis qui offre une formation et une certification et fait la promotion de la professionnalisation de l'estimation des coûts, de l'analyse et des domaines connexes, principalement pour l'approvisionnement en défense. M. Ermuth a indiqué que, dans le cadre de ses consultations jusqu'à ce point, l'ICEAA et l'American University, qui offrent des cours sur l'approvisionnement, ont été recommandés pour la formation et la professionnalisation des fonctions d'établissement des coûts au sein du gouvernement fédéral.

[18] À l'heure actuelle, l'École de la fonction publique du Canada offre une formation sur l'établissement des coûts et propose deux cours. Toutefois, la formation est considérée comme trop générale et son abandon est prévu. En ce qui concerne l'American University, elle avait conclu un protocole d'entente (PE) avec le ministère de la Défense nationale (MDN) pour offrir deux cours sur l'établissement des coûts, mais le PE a expiré.

[19] Une conférence de l'ICEAA a été tenue à Denver, au Colorado, du 9 au 12 juin 2014, et un certain nombre de fonctionnaires fédéraux du MDN, du Centre d'établissement des coûts et du Bureau du directeur parlementaire du budget y ont assisté. M. Lionais n'a pas assisté à la conférence, car il venait d'arriver au Centre d'établissement des coûts. Après la conférence, un groupe de participants canadiens se sont réunis et ont recommandé à M. Lionais de mettre en œuvre la formation de l'ICEAA au sein du gouvernement fédéral.

[20] Le 5 mai 2015, ICEAA Canada a été constituée en tant que société fédérale sans but lucratif. Peter Weltman, directeur parlementaire du budget, est le président de l'ICEAA Canada. Son adresse officielle est également celle du Bureau du directeur parlementaire du budget sur la rue O'Connor à Ottawa, en Ontario.

[21] En octobre 2015, M. Pockiak a commencé à travailler au Centre d'établissement des coûts à titre d'analyste classifié au groupe et au niveau FI-03. Il relevait de David Downing, analyste principal des politiques FI-04, qui dirige la Section des acquisitions majeures et de la construction. Ses responsabilités consistaient à examiner les estimations de coûts pour les présentations au Conseil du Trésor, à améliorer les pratiques d'établissement des coûts et à fournir des lignes directrices aux ministères fédéraux.

[22] Le 14 décembre 2015, un PE (le « PE de 2015 ») a été conclu entre le SCT, représenté par M. Ermuth, et ICEAA Canada, représenté par M. Weltman. Le PE de 2015 prévoit que le SCT doit communiquer des renseignements à l'ICEAA pour qu'elle les utilise dans le développement des accréditations canadiennes en matière d'établissement des coûts. L'ICEAA doit informer le SCT des pratiques exemplaires et des principales pratiques en matière d'estimation et d'analyse des coûts, afin qu'elles puissent être incluses dans les documents d'orientation. M. Lionais est désigné dans le PE de 2015 comme représentant du SCT aux fins de l'entente.

[23] Le 28 mai 2015, M. Lionais a partagé courriel qu'il a reçu de l'équipe du Centre d'établissement des coûts. Dans ce courriel, M. Weltman indiquait que M. Lionais serait le directeur de la formation de l'ICEAA Canada et qu'un groupe d'étude pour l'examen de certification de l'ICEAA serait mis en place à la fin juin et qu'il se réunirait toutes les deux semaines. Par la suite, des réunions de la Communauté de pratique sur l'établissement des coûts (CPEC) ont été tenues et des invitations ont été envoyées aux participants du gouvernement fédéral. Mary Ng, analyste principale des politiques, Centre d'établissement des coûts, a organisé les réunions de la CPEC et a envoyé les invitations, ainsi que les documents à l'appui, dans les deux langues officielles.

[24] Le 19 janvier 2016, lors d'une réunion au Centre d'établissement des coûts, M. Lionais a annoncé qu'à l'avenir, les postes d'analyste principal des politiques FI-04 seraient dotés au moyen de processus annoncés. En février 2016, les cours sur l'établissement des coûts de l'École de la fonction publique du Canada ont été annulés.

[25] Le 10 juin 2016, M. Pockiak a assisté à la conférence de l'ICEAA à Atlanta, en Géorgie. En juillet 2016, il a commencé à diriger un projet pilote d'établissement des coûts pour appuyer la Stratégie nationale de construction navale du gouvernement fédéral.

[26] À l'été 2016, Mme Cheshire a participé à un processus annoncé pour un mandat de deux ans pour un poste de gestionnaire FI-04, gestion financière, à l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC). Le 26 septembre 2016, elle est jugée l'une des trois candidats qualifiés pour le poste.

[27] Le 31 octobre 2016, M. Pockiak a commencé une nomination intérimaire de quatre mois moins un jour en tant qu'analyste principal des politiques FI-04 au Centre d'établissement des coûts. Il relevait directement de M. Lionais. À la fin de la

nomination intérimaire le 30 janvier 2017, M. Pockiak a néanmoins continué d'exercer ces fonctions à son poste d'attache au groupe et au niveau FI-03.

[28] Le 8 février 2017, la Notification de candidature retenue (NCR) a été affichée pour la nomination pour une période indéterminée de Mme Cheshire en tant que conseillère principale des politiques au groupe et niveau FI-04 dans le cadre d'un processus non annoncé. Le 23 février 2017, l'Avis de nomination ou de proposition de nomination (ANPN) a suivie. À la même date, M. Ermuth lui a envoyé une lettre d'offre d'emploi pour ce poste, qu'elle a accepté. Le plaignant a présenté sa plainte le 9 mars 2017.

[29] Le 8 mai 2017, Liane Gallivan, adjointe exécutive, BCG, a demandé à M. Lionais d'approuver la demande de reclassification pour M. Pockiak. Elle a également demandé son approbation de la justification de la reclassification qui était jointe, qui expliquait que l'action serait datée de novembre 2016 puisque M. Pockiak avait occupé ce rôle par intérim. Elle précisait également que pour l'instant, aucune personne ne relèverait directement de M. Pockiak; cependant, une fois qu'il aurait terminé sa formation linguistique, le rôle comprendrait la supervision d'autres personnes. M. Lionais a répondu qu'il devait en discuter avec M. Ermuth.

[30] Le 4 juin 2017, M. Pockiak a assisté à la conférence de l'ICEAA à Portland, en Oregon.

[31] Le 15 juin 2017, Mme Gallivan a écrit à M. Lionais, demandant à nouveau son approbation de la reclassification. Elle a indiqué qu'elle imprimerait la description de travail FI-04 aux fins de sa signature et de la signature de M. Pockiak. Le 15 juin 2017, M. Lionais a approuvé le processus pour reclassifier le poste d'analyste de M. Pockiak au groupe et au niveau FI-04. Le 28 juin 2017, M. Pockiak a été évalué relativement à son niveau de compétence en langue française.

[32] Le 18 août 2017, M. Pockiak a écrit à ses collègues du Centre d'établissement des coûts pour les informer des nouveaux employés de l'équipe des Politiques sur l'établissement des coûts. Il a signé son courriel en tant qu'analyste principal intérimaire des politiques.

[33] Le 29 septembre 2017, M. Lionais a annoncé que M. Pockiak commencerait une formation en langue française à temps plein le 2 octobre 2017. Pendant son absence, Mme Cheshire gérerait l'équipe des Politiques sur l'établissement des coûts.

[34] Le 7 novembre 2017, une NCR a été affichée pour la nomination et la reclassification du poste d'analyste de M. Pockiak au groupe et au niveau FI-04. Le 10 novembre 2017, Mme Cheshire a quitté le SCT pour travailler à l'ASPC. Le 17 novembre 2017, l'ANPN pour la reclassification du poste de M. Pockiak en tant qu'analyste au groupe et au niveau FI-04 a été affichée.

[35] Le 28 novembre 2017, M. Lionais a confirmé à M. Pockiak que son poste d'analyste au groupe et au niveau FI-03 avait été reclassifié et qu'il était promu au poste au groupe et au niveau FI-04 rétroactivement au 1er novembre 2016. Le plaignant a déposé sa plainte auprès de la Commission le 1er décembre 2017.

[36] M. Pockiak a satisfait à l'exigence de bilinguisme du niveau de compétence linguistique BBB le 19 décembre 2018.

[37] Le 16 janvier 2020, une NCR a été affichée pour la nomination de M. Pockiak en tant que directeur au groupe et au niveau EX-01, bilinguisme impératif au niveau de compétence linguistique CBC, au SCT, à la suite d'un processus annoncé. L'ANPN pour sa nomination a été affichée le 22 janvier 2020.

[38] Le 7 juin 2022, M. Pockiak a quitté le Centre d'établissement des coûts pour le MDN.

Analyse – Principes généraux

[39] La Commission n'a pas compétence sur les questions concernant la classification, qui relèvent de l'article 11.1b) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (L.R.C. (1985), ch. F-11). Toutefois, cela n'empêche pas la Commission d'examiner les éléments de preuve liés à la classification dans la mesure où ils se rapportent à un abus de pouvoir dans le cadre d'un processus de nomination. Voir *Kilbray c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 390; *Rinn c. Sous-ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités*, 2007 TDFP 44; et *Velasco c. Sous-ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités*, 2011 TDFP 17.

[40] L'article 30(1) de la *LEFP* énonce clairement que les nominations doivent être fondées sur le mérite. L'article 30(2)a) énonce, à son tour, les critères pour effectuer une nomination en fonction du mérite. Ces dispositions se lisent en partie comme suit :

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.*

30 (1) *Appointments by the Commission to or from within the public service shall be made on the basis of merit and must be free from political influence.*

(2) *Une nomination est fondée sur le mérite lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

(2) *An appointment is made on the basis of merit when*

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 [...]*

(a) *the Commission is satisfied that the person to be appointed meets the essential qualifications for the work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency*

[...]

...

[41] Il est clair qu'une nomination est fondée sur le mérite lorsque la personne à nommer possède les qualifications essentielles, qui comprennent les exigences de compétence dans les langues officielles.

[42] L'article 91 de la *Loi sur les langues officielles* (L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.)) énonce que les exigences de compétence linguistique d'un poste ne doivent pas être établies de manière arbitraire. Elles doivent être établies objectivement et selon ce qui est nécessaire pour exercer les fonctions du poste.

[43] Toutes les nominations, même les nominations intérimaires de moins de quatre mois, exigent que la personne nommée réponde aux exigences de compétence linguistique du poste. Comme l'a indiqué l'avocat de l'intimé, il existe certaines exemptions. Le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (DORS/2005-334; le « *REFP* ») prévoit une exemption lorsqu'une nomination intérimaire à court terme ne peut être dotée par une personne qui répond aux exigences de compétence linguistique. Cette exemption peut s'appliquer aux nominations intérimaires de moins

de quatre ou de douze (12) mois respectivement en vertu des articles 14 et 15 du *REFP*. Il existe également une exemption pour les nominations de moins de 18 mois lorsque l'employé suit une formation linguistique, en vertu de l'article 16 du *REFP*.

[44] Comme l'a expliqué l'avocat de l'intimé, les résultats de l'évaluation de la langue seconde sont valides pendant cinq ans et, par la suite, les résultats demeurent valides indéfiniment, mais seulement pour le poste que l'employé occupe, à moins que son profil linguistique ne soit élevé au-dessus du niveau de compétence de l'employé. Lorsque le titulaire d'un poste bilingue est nommé à son propre poste reclassifié, les résultats demeurent valides, tant que le profil linguistique n'est pas élevé au-dessus de ses résultats d'évaluation. Voir le document *Archivée - Série d'orientation - Les langues officielles dans le processus de nomination*, décembre 2005, en vigueur au moment de la nomination, et pour référence le guide récent sur *l'Évaluation des langues officielles dans le cadre d'un processus de nomination*.

[45] Comme l'a fait valoir l'avocate du plaignant, le SCT, en tant qu'employeur de la fonction publique, joue un rôle majeur en vertu de la *Loi sur les langues officielles*. Il est chargé des exigences linguistiques des postes au sein des ministères et d'autres institutions. Voir le document *Archivée - Directive sur les langues officielles pour la gestion des personnes* (la « Directive ») modifiée le 2012-10-15, la *Politique sur les langues officielles* modifiée le 2012-10-15, et les *Normes de qualification relatives aux langues officielles* modifiées le 2016-07-21 (les « Normes de qualification »).

[46] Comme en a témoigné le plaignant, les gestionnaires doivent établir la compétence linguistique d'un poste en fonction de la complexité du travail à accomplir. Les *Normes de qualification* servent de guide aux gestionnaires lorsqu'ils établissent le niveau de compétence linguistique requis pour un poste. Selon ces normes, les tâches simples ou routinières globales correspondent à un niveau B, tandis que les tâches complexes et les concepts abstraits correspondent à un niveau C. Selon la *Directive*, le gestionnaire est chargé d'établir objectivement le niveau de compétence linguistique requis.

[47] Dans certaines circonstances exceptionnelles, un poste peut être doté de manière non impérative par un candidat qui ne répond pas aux exigences linguistiques au moment de la nomination, mais qui s'engage à acquérir les compétences linguistiques requises dans un certain délai.

Question 1a) L'attribution des fonctions d'analyste principal des politiques à M. Pockiak constituait-elle une nomination?

[48] Le plaignant soutient que M. Pockiak a continué à occuper par intérim le poste d'analyste principal des politiques FI-04 après la fin de la période intérimaire en janvier 2017. Il fait valoir qu'une notification aurait dû être émise pour la nomination intérimaire continue de M. Pockiak.

[49] L'intimé soutient que l'employeur dispose d'une souplesse pour attribuer des fonctions à un employé. Une telle affectation ne constitue pas une nomination et ne peut donc pas faire l'objet d'un recours.

[50] Les affectations ne sont pas mentionnées dans la *LEFP*, le *REFP* ou dans les lois précédentes. Des références aux affectations figurent dans la jurisprudence, qui les définit une comme la mutation temporaire d'un employé, au sein d'un ministère du gouvernement fédéral, afin d'exercer les fonctions d'un poste existant ou pour exécuter un projet spécial.

[51] Pendant son affectation, l'employé conserve son poste d'attache et exerce des fonctions classifiées au sein du même groupe et niveau. L'employé n'est pas affecté au poste d'une manière permanente et il doit retourner occuper son poste d'attache. Voir *Canada (Procureur général) c. Brault*, [1987] 2 R.C.S. 489, aux pages 501 et 502.

[52] Les gestionnaires disposent d'une certaine souplesse lorsqu'ils attribuent temporairement des tâches à des employés sans donner lieu à l'application du principe du mérite et au droit de recours. Cependant, il existe un recours en vertu de la *LEFP* lorsque les fonctions ne sont pas attribuées de manière équitable et raisonnable et que l'affectation constitue en fait une nomination. Lorsque cela se produit et que la Commission détermine que l'attribution des fonctions constituait en fait une nomination, l'intimé sera jugé comme ayant abusé de son pouvoir en vertu de la *LEFP*, et la nomination pourrait être révoquée. Voir *Beyak c. Sous-ministre des Ressources naturelles Canada*, 2009 TDFP 35; et *Doré c. Canada*, [1987] 2 R.C.S. 503.

[53] L'évaluation de la langue seconde de M. Pockiak pour sa compétence en langue française a été effectuée le 12 avril 2011, et ses résultats étaient BBB. Les résultats de l'évaluation de la langue seconde sont valides pendant cinq ans, de sorte qu'il satisfaisait au profil linguistique pour le poste d'analyste lorsqu'il s'est joint au Centre d'établissement des coûts en novembre 2014. Comme l'a expliqué l'avocat de l'intimé,

ses résultats ont expiré en avril 2016 et ils sont demeurés valides seulement tant qu'il occupait son poste d'analyste. Voir le document *Archivée - Série d'orientation - Les langues officielles dans le processus de nomination*, décembre 2005, et les récents documents *Cadre de nomination* et *Évaluation des langues officielles dans le cadre d'un processus de nomination* de la CFP.

[54] Le 31 octobre 2016, M. Pockiak a commencé une nomination intérimaire à un poste d'analyste principal des politiques au groupe et au niveau FI-04 qui avait un profil linguistique CBC. À titre d'analyste principal, il dirigeait une équipe et assumait des fonctions de supervision qui exigeaient un niveau plus élevé de compétence en français, soit CBC. Évidemment, il ne satisfaisait pas au profil linguistique. Toutefois, étant donné qu'il s'agissait d'une nomination intérimaire de quatre mois moins un jour, elle était exclue de tout recours et pouvait être autorisée en vertu des articles 14(1) et (2) du *REFP*. Voir aussi les *Normes de qualification pour l'emploi dans l'administration publique centrale* du SCT, modifiées le 2015-12-07.

[55] À la fin de la nomination intérimaire le 30 janvier 2017, M. Pockiak n'a pas pu continuer à occuper le poste, car il ne répondait pas au niveau de compétence linguistique CBC. Par conséquent, il a dû retourner à son poste d'attache d'analyste au groupe et au niveau FI-03. Toutefois, comme il l'a déclaré dans son témoignage, on lui a demandé de continuer à assumer ces responsabilités. L'avocat de l'intimé a soutenu que M. Lionais avait demandé à M. Pockiak de continuer à exercer ses fonctions d'analyste principal des politiques, qui comprenaient des fonctions de supervision.

[56] Pour qu'il s'agisse véritablement d'une affectation, M. Pockiak n'aurait pas dû acquérir la permanence du poste au groupe et au niveau FI-04 qui lui avait été assigné et aurait dû retourner à son poste d'attache. L'affectation était en vigueur jusqu'à ce qu'il parte pour suivre la formation en langue française le 2 octobre 2017. En vertu de sa rétroactivité, sa nomination pour une période indéterminée en tant qu'analyste FI-04 a remplacé ce que l'intimé désigne comme l'affectation qui était en vigueur du 31 janvier au 2 octobre 2017.

[57] Même si cela a fonctionné comme une affectation, les éléments de preuve ont démontré que M. Lionais avait l'intention qu'il s'agisse d'une nomination intérimaire. La justification de la reclassification du 8 mai 2017 indiquait que M. Pockiak occupait le poste FI-04 par intérim depuis novembre 2016. Elle a également fait une fausse

déclaration selon laquelle personne ne relèverait de lui jusqu'à ce qu'il ait terminé sa formation en langue française. L'organigramme qu'il a signé le 22 juin 2017 indiquait que son poste d'analyste avait été reclassifié au groupe et au niveau FI-04. La justification de la reclassification du 22 juin 2017 indiquait également que M. Pockiak occupait cette affectation au groupe et au niveau FI-04 depuis novembre 2016.

[58] J'estime que, selon la prépondérance de la preuve, il existait une entente selon laquelle, à la fin de la nomination temporaire le 30 janvier 2017, M. Pockiak devait exercer ses fonctions comme s'il avait été affecté aux mêmes fonctions d'analyste principal des politiques jusqu'à ce qu'il soit nommé pour une période indéterminée au groupe et au niveau FI-04. De plus, étant donné qu'il ne satisfaisait pas au profil linguistique CBC du poste d'analyste principal des politiques, M. Lionais a reclassifié le poste d'analyste de M. Pockiak au groupe et au niveau FI-04 tout en maintenant le même profil linguistique BBB, même si ses fonctions nécessitaient la supervision d'une équipe et un niveau de compétence linguistique CBC.

[59] Je conclus que l'intimé n'a pas fait preuve de transparence. Il était certainement déraisonnable et même trompeur d'affecter des fonctions d'analyste principal des politiques à M. Pockiak, parce qu'il ne répondait pas au niveau de compétence linguistique CBC du poste, et d'ensuite reclassifier rétroactivement le poste en tant qu'analyste avec un niveau de compétence linguistique BBB.

[60] De plus, selon l'article 48 de la *LEFP* et l'article 13 du *REFP*, un processus non annoncé exige qu'une notification soit donnée aux personnes faisant partie de la zone de sélection lorsqu'une personne est retenue en vue d'une nomination ou lorsqu'une nomination est effectuée ou proposée. Par ailleurs, l'article 13 du *REFP* prévoit que l'intimé doit donner une notification d'une nomination intérimaire de quatre mois ou plus et du droit de recours.

[61] Comme il a été mentionné plus haut dans la présente décision, en lui affectant les fonctions d'analyste principal des politiques, M. Lionais avait l'intention de prolonger la nomination intérimaire qui avait commencé le 31 octobre 2016 et qui devait se terminer le 30 janvier 2017. Comme l'exige l'article 13 du *REFP*, la notification de cette nomination intérimaire aurait dû être affichée dès qu'elle a eu une durée de quatre mois.

[62] La Commission conclut que l'intimé a abusé de son pouvoir en vertu de l'article 77(1)a de la *LEFP* en attribuant de manière trompeuse les fonctions d'analyste principal des politiques FI-04 à M. Pockiak. Même si l'intimé a soutenu qu'il s'agissait d'une affectation, il s'agissait en fait de la continuation de la nomination intérimaire. De plus, l'intimé a abusé de son pouvoir lorsqu'il n'a pas tenu compte des exigences de la *LEFP* ou du *REFP* et lorsqu'il n'a fourni aucune notification de la continuation de la nomination intérimaire et du droit de recours.

Question 1b) : L'attribution des fonctions de conseillère principale à Mme Cheshire constituait-elle une nomination intérimaire?

[63] Le plaignant allègue que M. Lionais a accordé à Mme Cheshire une nomination intérimaire non consignée de cinq mois.

[64] L'intimé fait valoir que l'employeur dispose d'une souplesse pour affecter des fonctions à un employé sans que cela ne constitue une nomination et, par conséquent, une affectation ne peut pas faire l'objet d'un recours.

[65] Le 26 septembre 2016, Mme Cheshire a été jugée qualifiée pour un poste de gestionnaire au groupe et au niveau FI-04 à l'ASPC et elle a reçu une offre à ce poste en octobre 2016. Elle a témoigné qu'en même temps, M. Lionais lui avait demandé d'assumer un rôle dans son bureau en tant que sa conseillère principale. Elle lui a dit qu'elle venait de se voir offrir le poste à l'ASPC, classifié au groupe et au niveau FI-04. Elle a été informée que M. Lionais et M. Ermuth étaient tous deux ouverts à envisager sa nomination au groupe et au niveau FI-04.

[66] M. Lionais lui a dit qu'il n'y aurait aucun processus de nomination et qu'elle devrait occuper le poste pendant un an, car il s'agirait d'une occasion d'apprentissage d'une durée limitée. Elle serait chargée de tous les livrables des directeurs qui relèvent de lui. Elle a accepté cette proposition et a commencé à assumer son nouveau rôle et ses nouvelles fonctions peu après. Elle a fait référence à son poste comme un poste de conseillère principale, ce que M. Lionais a jugé approprié.

[67] Le 13 octobre 2016, le plaignant a rencontré M. Lionais, qui lui a dit que Mme Cheshire serait désormais la secrétaire de la CPEC. Le 25 octobre 2016, M. Downing a informé ses employés que Mme Cheshire ne ferait plus partie de leur équipe, car elle relèverait désormais directement de M. Lionais.

[68] Le 28 décembre 2016, Mme Cheshire a envoyé un courriel aux employés du Centre d'établissement des coûts dans lequel son bloc de signature l'identifiait comme conseillère principale, BCG. Le 8 février 2017, la NCR a été publiée pour la nomination non annoncée de Mme Cheshire. De plus, le 16 février 2017, elle a envoyé un autre courriel aux employés du Centre d'établissement des coûts dans lequel son bloc de signature l'identifiait comme conseillère principale, BCG. L'avis de sa nomination pour une période indéterminée a été affiché le 23 février 2017.

[69] Les éléments de preuve démontrent que l'affectation des fonctions de conseillère principale constituait en fait une nomination intérimaire qui ne tenait pas compte des exigences de la *LEFP*. Mme Cheshire n'est pas retournée à son poste d'analyste au groupe et au niveau FI-03, et l'affectation a pris fin au moment de sa nomination pour une période indéterminée en tant que conseillère principale à un niveau supérieur.

[70] Je conclus qu'il existait une entente avec M. Lionais selon laquelle Mme Cheshire exercerait les fonctions de conseillère principale des politiques jusqu'à ce que sa nomination pour une période indéterminée soit mise au point. Il s'agissait effectivement d'une nomination intérimaire de plus de quatre mois lorsqu'elle a commencé en octobre 2016 et elle a duré jusqu'à sa nomination, qui est entrée en vigueur le 27 février 2017.

[71] Cependant, son affectation au groupe et au niveau FI-04 ne comportait aucune caractéristique de rétroactivité, et l'affectation était pour une période plus courte que celle de l'affectation de M. Pockiak. Mme Cheshire satisfaisait aux critères de mérite et au niveau de compétence linguistique CBC.

Question 2a) : L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir lorsqu'il a utilisé un processus non annoncé pour la nomination rétroactive de M. Pockiak?

[72] Le plaignant allègue que M. Lionais a utilisé un processus non annoncé et qu'il a retardé la publication de la NCR jusqu'en novembre 2017. À cette date, la personne nommée avait quitté le lieu de travail, soit le 2 octobre 2017, pour suivre une formation en langue française à temps plein qui durerait 15 mois.

[73] L'intimé répond que la NCR a été affichée le 7 novembre 2017, date à laquelle la reclassification est entrée en vigueur et où M. Pockiak a été nommé. Il soutient que

M. Lionais a agi dans les limites de ce que permettent la *LEFP*, le *Cadre de nomination* de la CFP et les instruments de politique ministérielle du SCT.

[74] La CFP soutient qu'en vertu de l'article 16 de la *LEFP*, les gestionnaires doivent se conformer à sa *Politique de nomination*. Si un gestionnaire ne s'y conforme pas, la Commission en tiendra compte lorsqu'elle déterminera s'il y a eu abus de pouvoir. Voir *Robert c. Sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, 2008 TDFP 24.

[75] Le préambule fait partie intégrante de la *LEFP*. Il fournit les principales lignes directrices pour interpréter cette loi. Les nominations doivent être fondées sur le mérite et respecter la dualité linguistique. Les gestionnaires disposent d'un vaste pouvoir discrétionnaire en matière de dotation, mais ils doivent l'exercer conformément à des pratiques d'emploi équitables et transparentes et avec respect envers les employés. Les gestionnaires sont tenus responsables de leur conformité aux politiques de la CFP en matière de nomination. Voir *Tibbs c. Sous-ministre de la Défense nationale*, 2006 TDFP 8, aux paragraphes 61 à 64 et 73; et *Robert*.

[76] La *LEFP* ne fait pas de distinction entre un processus annoncé et un processus non annoncé. Néanmoins, les gestionnaires doivent être équitables et transparents s'ils choisissent de procéder au moyen d'un processus non annoncé. Ils sont responsables de la façon dont ils se conforment à la *Politique de nomination* de la CFP. Étant donné qu'une seule personne est considérée, les gestionnaires doivent consigner et expliquer comment ils ont procédé et la raison pour laquelle ils ont choisi un processus non annoncé. La Commission en tiendra compte en parallèle avec tout élément de preuve connexe lorsqu'elle déterminera s'il y a eu un abus de pouvoir dans le choix d'un processus non annoncé. Voir *Beyak*, aux paragraphes 119 à 127; *Hunter c. Sous-ministre de l'Industrie*, 2019 CRTESPF 83, aux paragraphes 53 à 93; et *Munden c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*, 2024 CRTESPF 141.

[77] L'ancienne politique de la CFP, *Choix du processus de nomination*, exigeait que l'intimé prépare une justification écrite pour démontrer la façon dont le choix d'un processus non annoncé respectait les valeurs nommées, telles que l'équité et la transparence. Depuis avril 2016, la *Politique de nomination* de la CFP exige qu'une formulation de la décision de sélection soit rédigée pour toutes les nominations assujetties au principe du mérite. Les administrateurs généraux établissent maintenant des directives sur l'utilisation des nominations annoncées et non annoncées.

[78] L'intimé a établi ces directives dans le *Guide ministériel d'application du Choix du processus de nomination et de la formulation de la décision de sélection* du SCT (le « Guide du SCT sur le choix du processus de nomination ») qui décrit plusieurs principes clés. Les gestionnaires d'embauche et les conseillers en ressources humaines (RH) doivent travailler ensemble et participer à des discussions stratégiques sur le choix du processus de nomination, la décision de sélection et l'incidence de cette décision sur les valeurs de nomination.

[79] Plus important encore, les gestionnaires d'embauche doivent rédiger une formulation de la décision de sélection qui fournit une explication impartiale et fondée sur des éléments de preuve des raisons pour lesquelles un candidat a été sélectionné. Une principale considération dans cette formulation est celle de savoir comment le choix du processus de nomination touchera les résultats de l'organisation et les valeurs directrices des nominations, telles que l'équité et la transparence. Les questions pertinentes pour le gestionnaire comprennent ce qui suit : Comment ce processus de nomination touchera-t-il vos employés? Comment avez-vous communiqué - ou comment prévoyez-vous communiquer - cette décision à votre équipe? Quelles sont les raisons pour lesquelles d'autres options de dotation n'ont pas pu être appliquées? Tous ces renseignements doivent être consignés dans le dossier de nomination et conservés pendant au moins cinq ans.

[80] L'intimé a déposé en preuve, à titre de justification de la décision de sélection, un document de deux pages daté du 22 juin 2017 qui fournissait des raisons pour reclassifier le poste d'analyste au groupe et au niveau FI-04. Il a été signé par M. Lionais et M. Pockiak et affirmait que M. Pockiak continuait, au groupe et au niveau FI-03, à assumer les mêmes responsabilités après que la nomination intérimaire au poste d'analyste principal des politiques au groupe et au niveau FI-04 a pris fin en janvier 2017.

[81] Même si l'on peut faire valoir que la justification du 22 juin 2017 est une articulation de la décision de sélection, elle est incomplète et ne respecte pas les exigences du Guide du SCT sur le choix du processus de nomination. Pour être impartial et fondé sur des faits, M. Lionais devrait expliquer la raison pour laquelle un processus non annoncé a été choisi pour la nomination rétroactive. Il devrait justifier la raison pour laquelle la reclassification était justifiée pour un poste comportant des fonctions de supervision et exigeant un niveau de compétence linguistique CBC en

français. Il aurait dû tenir compte de l'incidence du fait de procéder à une nomination non annoncée et de son application rétroactive de 15 mois sur les employés du Centre d'établissement des coûts, ainsi que des valeurs de transparence et d'équité de la nomination.

[82] En outre, cette justification manque de transparence à plusieurs égards. Le document ne mentionne pas que M. Lionais a affecté les fonctions à M. Pockiak, même s'il ne pouvait pas poursuivre la nomination intérimaire lorsque celle-ci a pris fin le 30 janvier 2017. Il est silencieux quant au fait important que M. Pockiak ne possédait pas le niveau de compétence linguistique CBC requis pour le poste FI-04, qui comportait un rôle de supervision. Le document ne tient également pas compte du fait que le poste d'analyste, une fois reclassifié, avait changé de manière importante et comportait un rôle de supervision. Il ne mentionne pas que les résultats de l'évaluation de langue seconde BBB de M. Pockiak avaient expiré et que, par conséquent, il ne pouvait pas se qualifier pour un nouveau poste qui exigeait un niveau de compétence linguistique BBB.

[83] M. Lionais a témoigné qu'il ne se souvenait pas d'un grand nombre des événements en litige, car ils ont eu lieu il y a plusieurs années. Il a également laissé entendre que certains documents pourraient avoir été perdus parce que les mesures de dotation ont eu lieu il y a plusieurs années. Néanmoins, l'intimé a été informé tôt que le plaignant demanderait des documents pertinents concernant cette nomination. Dès le 8 février 2018, la Commission a accordé sa demande d'ordonnance de communication de renseignements de toutes les mesures de dotation prises depuis novembre 2014 concernant M. Pockiak.

[84] Lorsqu'un plaignant soutient qu'il y a eu un abus de pouvoir et qu'il présente des éléments de preuve à l'appui, l'intimé soulèvera alors probablement une défense positive à l'allégation. Même si l'intimé peut simplement nier l'allégation, il est loisible à la Commission de tirer des conclusions raisonnables à partir de faits non contestés. Si l'intimé ne présente aucun élément de preuve pour expliquer ses raisons d'un plan d'action ou d'un comportement particulier, il risque d'être confronté à une plainte fondée. Voir *Tibbs*, au paragraphe 54; et *Ammirante c. Sous-ministre de Citoyenneté et Immigration Canada*, 2010 TDFP 3, aux paragraphes 110 et 111.

[85] Les pratiques en matière d'embauche transparentes s'appliquent également à la détermination du niveau de compétence linguistique requis pour un poste, comme le prévoit le préambule de la *LEFP*. Toutefois, le dossier de nomination dans le présent cas était incomplet et plusieurs documents clés manquaient. Par exemple, il n'y avait aucun document expliquant les raisons pour lesquelles M. Lionais avait déterminé le niveau de compétence linguistique BBB pour le poste d'analyste. Les réponses des RH à la demande de reclassification de M. Lionais pour le niveau de compétence linguistique BBB ne figuraient pas dans le dossier de nomination et n'ont pas été fournies à l'audience.

[86] M. Lionais a témoigné qu'il avait reçu une exemption pour autoriser le niveau de compétence linguistique BBB pour la reclassification du poste d'analyste au groupe et au niveau FI-04. Toutefois, l'intimé a confirmé à l'audience qu'une exemption n'a pas pu être trouvée. En l'absence d'une telle exemption, et selon la prépondérance des probabilités, je conclus qu'aucune telle exemption n'a été accordée.

[87] Le plaignant présente en preuve deux courriels, datés des 5 et 10 juillet 2017, que le BCG a envoyés aux RH du SCT. Ils fournissaient les documents demandés pour la reclassification proposée. Il soutient que l'approbation pour la reclassification au groupe et au niveau FI-04 aurait été obtenue après l'envoi de ces deux courriels, probablement en août 2017.

[88] L'intimé n'a pas fourni en preuve la réponse des RH à ces courriels ni aucune réponse confirmant la date de la reclassification. En l'absence de tout élément de preuve contraire, je conclus que, selon la prépondérance des probabilités, la confirmation des RH pour la reclassification aurait été envoyée en août 2017.

[89] Le plaignant soutient que les NCR et les avis de nomination ont été retardés jusqu'en novembre 2017, mais qu'ils auraient dû être affichés lorsque la nomination dans le cadre de la reclassification a été confirmée en août 2017. Il soutient que M. Pockiak est parti le 2 octobre 2017 pour suivre une formation en langue française à temps plein et que les notifications ont été retardées intentionnellement jusqu'en novembre 2017, après son départ. L'intimé n'a fourni aucune raison pour le retard.

[90] L'intimé n'a fourni aucun élément de preuve pour expliquer le retard dans la notification de la nomination. Le plaignant a fait valoir que cela avait été fait intentionnellement afin que les employés du Centre d'établissement des coûts ne

posent pas de questions ni ne déposent de plaintes à la suite de la nomination de M. Pockiak, car il était parti pour une formation en langue française. Le plaignant est le seul employé à avoir déposé une plainte.

[91] Comme il a été expliqué précédemment, en l'absence de tout élément de preuve de la part de l'intimé pour expliquer le retard, l'explication du plaignant est raisonnable. Compte tenu également du niveau de tromperie démontré dans le cadre de ce processus de nomination, je conclus, selon la prépondérance des probabilités, que la notification a été retardée intentionnellement.

[92] J'estime que le choix de l'intimé de procéder au moyen d'un processus non annoncé et sa conduite n'étaient pas conformes aux valeurs de l'équité et de la transparence de la *LEFP* en matière de nomination. Aucune évaluation n'a été faite et le manque d'équité et de transparence envers un processus de nomination non annoncé rétroactif à 15 mois plus tôt n'ont pas été pris en considération. Aucun élément de preuve n'a été fourni par l'intimé pour expliquer le retard dans la publication de la notification de la nomination.

[93] L'intimé n'a fourni aucun élément de preuve ni aucune explication des raisons pour lesquelles il était juste et transparent d'affecter les mêmes fonctions à un employé qui ne pouvait pas continuer à occuper le poste d'analyste principal des politiques par intérim au groupe et au niveau FI-04, car il ne satisfaisait pas au niveau de compétence linguistique CBC.

[94] Pour ces motifs, je conclus que l'intimé a abusé de son pouvoir dans le choix d'un processus non annoncé en vertu de l'alinéa 77(1)b) de la *LEFP*.

Question 2b) : L'intimé a-t-il abusé de son pouvoir en utilisant un processus non annoncé pour la nomination promotionnelle de Mme Cheshire?

[95] Le plaignant soutient que l'intimé n'a pas fait preuve de transparence, car Mme Cheshire a en fait occupé un poste intérimaire pendant plus de quatre mois. Il allègue que la justification du choix d'un processus non annoncé ne respectait pas la politique de la CFP. Il soutient également qu'un processus annoncé aurait dû être choisi, car il n'existait aucune urgence.

[96] L'intimé n'a fourni qu'un paragraphe pour justifier la nomination non annoncée. Le paragraphe explique que Mme Cheshire s'est qualifiée dans un bassin FI-04 à Santé

Canada et qu'elle a ensuite reçu une offre pour un poste à ce niveau. Il déclare simplement qu'elle est une membre clé de l'équipe du Centre d'établissement des coûts et qu'elle a plus à offrir. Le paragraphe explique en outre en quoi il serait avantageux pour elle de rester au Centre d'établissement des coûts, pour approfondir sa compréhension des rôles et responsabilités des organismes centraux. Il déclare également qu'elle devrait faire l'objet d'une gestion des talents, car elle a le potentiel de passer à des niveaux supérieurs au sein de la communauté financière.

[97] Même si l'on peut faire valoir que ce paragraphe constitue une justification de la décision de sélection, il est manifestement insuffisant pour se conformer aux exigences du Guide du SCT sur le choix du processus de nomination. Pour être impartial et factuel, ce paragraphe aurait dû révéler que des fonctions avaient été affectées à Mme Cheshire depuis octobre 2016. Cette justification ne permet pas de répondre pas à la question fondamentale de savoir pourquoi un processus non annoncé a été choisi pour cette nomination promotionnelle. M. Lionais ne tient pas compte de l'incidence sur les employés du Centre d'établissement des coûts, ainsi que de la transparence et de l'équité en procédant à un processus non annoncé immédiatement après que ces fonctions aient été affectées à Mme Cheshire pendant plus de quatre mois.

[98] De plus, le fait que Mme Cheshire ait reçu une offre pour un poste au groupe et au niveau FI-04 ne justifie pas en soi qu'elle aurait dû être nommée à un poste au groupe et au niveau FI-04. Le paragraphe n'explique pas la décision de sélection et la façon dont le changement de ses fonctions justifierait la nomination promotionnelle du groupe et niveau FI-03 à celui de FI-04. Le paragraphe ne tenait pas compte du risque d'une telle nomination promotionnelle non annoncée.

[99] Pour ces motifs, je conclus que l'intimé a abusé de son pouvoir dans le choix d'un processus non annoncé en vertu de l'alinéa 77(1)b) de la *LEFP* pour la nomination de Mme Cheshire.

Question 3a) : M. Lionais a-t-il agi de mauvaise foi dans la nomination de M. Pockiak?

[100] Le plaignant allègue que M. Lionais a agi de mauvaise foi lorsqu'il a reclassifié rétroactivement le poste d'analyste FI-03 de M. Pockiak au groupe et au niveau FI-04, car M. Pockiak ne répondait pas à l'exigence de niveau de compétence linguistique en

français CBC. Il soutient que la reclassification au groupe et au niveau FI-04 avec une exigence de niveau de compétence linguistique BBB constituait un subterfuge pour nommer M. Pockiak à un poste auquel il n'était pas qualifié.

[101] L'intimé soutient que M. Lionais a présenté une demande de reclassification en mai 2017, qui indiquait que le profil linguistique du poste FI-04 était BBB. Il a témoigné qu'il avait obtenu une exemption pour classer le poste avec une exigence de niveau de compétence linguistique BBB. Cependant, l'intimé n'a pas pu trouver cette exemption.

[102] Agir de mauvaise foi sous-entend le fait de procéder avec une intention inappropriée, un parti pris ou un manque d'objectivité. Les tribunaux ont reconnu que la mauvaise foi a une signification plus large, qui comprend la négligence grave ou l'insouciance. Même si la preuve directe de mauvaise foi est rare, elle est généralement établie par une preuve circonstancielle qui démontre que l'action était si inexplicable et incompréhensible au regard de la manière dont le pouvoir discrétionnaire est censé être exercé que le tribunal ne peut pas raisonnablement conclure qu'elle a été effectuée de bonne foi. Voir *Finney c. Barreau du Québec*, 2004 CSC 36; *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61; *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121; et *Paradis Honey Ltd. c. Canada (Agriculture et Agroalimentaire)*, 2024 CF 1921, au paragraphe 1227.

[103] La Commission conclura qu'un gestionnaire a agi de mauvaise foi lorsque les éléments de preuve démontrent une négligence grave ou une insouciance dans l'exercice des pouvoirs délégués de dotation. Par conséquent, l'utilisation d'une procédure irrationnelle pour effectuer une nomination peut être considérée comme une preuve de mauvaise foi, car elle est incompatible avec l'exercice des pouvoirs délégués de dotation. Voir *Beyak; Hunter; Ammirante; Rajotte c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*, 2009 TDFP 25; *Ayotte c. Sous-ministre de la Défense nationale*, 2009 TDFP 21; et *Cameron c. Administrateur général de Service Canada*, 2008 TDFP 16.

[104] Selon les éléments de preuve incontestés du plaignant, les fonctions de supervision au Centre d'établissement des coûts nécessitaient un niveau de compétence linguistique CBC, à moins que l'employé ne se voie accorder une exemption. Cela a été fait lorsque le Centre d'établissement des coûts a été mis en

place à l'origine, et certains employés ont été nommés à celui-ci en tant que conseillers principaux en politiques avec un niveau de compétence linguistique BBB.

[105] Conformément à ce qui a été décidé plus tôt dans la présente décision, aucune exemption de ce type n'a été obtenue à l'égard de M. Pockiak. Néanmoins, M. Lionais, sans tenir compte de la *Directive* et des *Normes de qualification*, a décidé arbitrairement que le poste d'analyste au groupe et au niveau FI-04 exigerait un niveau de compétence linguistique BBB, même si M. Pockiak avait des fonctions de supervision.

[106] De plus, il existe une preuve directe de mauvaise foi. Le 15 juin 2017, M. Lionais a approuvé la justification de reclassification que Mme Gallivan avait envoyée le 8 mai 2017. Il y est indiqué que la reclassification sera datée du 1er novembre 2016, [traduction] « [...] car Derrick a occupé ce rôle par intérim [...] ». La justification indique également ce qui suit : [traduction] « Pour l'instant, aucune personne ne relèvera directement de ce poste, cependant, une fois que la formation linguistique pour ce poste sera achevée, ce poste comportera la supervision d'autres personnes. »

[107] De toute évidence, M. Lionais a agi de mauvaise foi, car il a approuvé une demande de reclassification qui déclarait que M. Pockiak ne pouvait pas exercer de fonctions de supervision pendant qu'il occupait par intérim le poste d'analyste principal des politiques ou après la reclassification du poste d'analyste au groupe et au niveau FI-04. Les résultats de l'évaluation de la langue seconde en français BBB de M. Pockiak ont expiré en avril 2016 et sont demeurés valides uniquement pendant qu'il occupait son poste d'analyste au groupe et au niveau FI-03.

[108] Comme je l'ai décidé plus tôt dans la présente décision, l'intimé n'a pas respecté les valeurs de la *LEFP* et n'a pas tenu compte de ses exigences, ni de celles du *REFP* et de l'article 91 de la *Loi sur les langues officielles*. L'intimé a fait preuve de tromperie et n'a pas été transparent lorsqu'il a utilisé un processus non annoncé pour nommer rétroactivement M. Pockiak. Cette conduite équivaut également à de la mauvaise foi.

[109] Je conclus que la nomination de M. Pockiak au moyen d'une reclassification n'était pas fondée sur le mérite, car il ne satisfaisait pas à l'exigence de bilinguisme impératif pour le poste d'analyste principal des politiques au Centre d'établissement des coûts. Je conclus que M. Lionais a agi de mauvaise foi, car il savait que M. Pockiak ne satisfaisait pas aux critères de mérite.

[110] Pour tous ces motifs, je conclus que l'intimé a abusé de son pouvoir en vertu de l'alinéa 77(1)a) de la *LEFP* lorsqu'il a effectué la nomination au poste d'analyste FI-04.

Question 3b) : M. Lionais a-t-il agi de mauvaise foi dans la nomination de Mme Cheshire?

[111] Je conclus que M. Lionais n'a pas agi de mauvaise foi dans la nomination de Mme Cheshire. Il n'a pas démontré le niveau de négligence grave et d'insouciance dont il a fait preuve dans la nomination de M. Pockiak. Mme Cheshire satisfaisait aux critères de mérite du poste et au niveau de compétence linguistique requis. La durée de l'affectation était plus courte et correspondait à une nomination intérimaire de plus de quatre mois. Il n'y a eu aucune nomination rétroactive.

[112] Pour ces motifs, je conclus que l'intimé n'a pas agi de mauvaise foi dans la nomination de Mme Cheshire.

Question 4 : M. Lionais était-il en situation de conflit d'intérêts en raison de sa participation à l'ICEAA Canada?

[113] Le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* est le principal guide pour les employés de la fonction publique concernant leurs obligations et responsabilités en matière de déclaration de conflits d'intérêts. Le SCT joue un rôle important en tant qu'employeur de la fonction publique (voir la *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, qui a été remplacée en 2020 par la *Directive sur les conflits d'intérêts*). De plus, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (L.C. 2005, ch. 46) prévoit des mécanismes de divulgation et une protection pour les fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles.

[114] Au sein du gouvernement fédéral, le « conflit d'intérêts » fait référence à un conflit, qu'il soit réel, apparent ou potentiel, qui survient entre les obligations professionnelles d'un fonctionnaire et ses intérêts privés. Le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* exige que tout conflit de ce type soit toujours réglé dans l'intérêt public.

[115] Le plaignant allègue que M. Lionais était en situation de conflit d'intérêts en raison de ses activités au sein de l'ICEAA Canada. Il explique que M. Lionais avait un intérêt personnel dans l'ICEAA Canada, car il était un membre d'office du conseil d'administration. Il allègue que M. Lionais a bénéficié de ses déplacements et de sa participation à des conférences sur l'établissement des coûts. Selon le plaignant,

M. Lionais lui a accordé un traitement préférentiel en établissant le groupe d'étude du CPEC au sein du gouvernement fédéral.

[116] Il n'y avait aucun élément de preuve indiquant que M. Lionais avait reçu un avantage pécuniaire en contrepartie de sa participation. L'intimé soutient que l'ICEAA Canada avait conclu le PE de 2015 avec le SCT et que, par conséquent, M. Lionais n'avait aucun conflit d'intérêts avec cet organisme.

[117] Le plaignant a expliqué qu'il avait signalé à l'agent principal de la divulgation au SCT que M. Lionais était en situation de conflit d'intérêts en raison de ses activités avec ICEAA Canada. Cependant, l'agent n'est parvenu à aucune conclusion de conflit d'intérêts à l'égard de cette allégation. Le plaignant n'a pas poursuivi l'affaire auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public.

[118] Les éléments de preuve indiquent que le contrôleur général et le contrôleur adjoint étaient tous deux en faveur de la professionnalisation de l'établissement des coûts dans la fonction publique. M. Ermuth a signé le PE de 2015 au nom du SCT, qui désignait M. Lionais comme représentant ministériel du PE. M. Lionais a exécuté les directives de M. Ermuth. Il n'était pas en situation de conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel lorsqu'il a tenté de mettre en œuvre la professionnalisation de l'établissement des coûts et de promouvoir la participation des fonctionnaires à ICEAA Canada.

[119] L'initiative du gouvernement fédéral visant à améliorer l'établissement des coûts comportait des objectifs similaires à ceux de l'ICEAA Canada. Lorsque M. Lionais a fait la promotion de la professionnalisation de l'établissement des coûts et des cours et de la certification de l'ICEAA, il n'a pas privilégié ses intérêts personnels. Cette promotion faisait partie de son mandat et de ses fonctions professionnelles.

[120] Je conclus que, selon la prépondérance de la preuve, M. Lionais n'était pas en situation de conflit d'intérêts. Cette allégation n'est pas fondée.

Question 5 : M. Lionais a-t-il nommé les personnes nommées parce qu'il était partial en raison de leur soutien de l'ICEAA Canada?

[121] Une allégation de partialité sous-entend une inclination ou un préjugé préexistant qui touche le jugement impartial. La jurisprudence reconnaît que la partialité peut être en faveur ou contre une personne ou un résultat. Voir *R. c. Find*,

2001 CSC 32, aux paragraphes 35 à 38; et *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, à la page 394.

[122] Les tribunaux ont élargi la signification de la partialité et ont formulé un critère particulier pour l'établir. Il n'est pas nécessaire de déterminer qu'une personne est partielle ou de fournir des éléments de preuve d'une intention inappropriée, mais plutôt de considérer objectivement les circonstances, afin de déterminer s'il existe une crainte raisonnable que la personne ait agi de manière partielle. Voir *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 45 à 47; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, à la page 636.

[123] Il est inhabituel qu'un plaignant fasse valoir une allégation de partialité en faveur d'une personne nommée, car habituellement, une telle allégation est soulevée contre le plaignant. Néanmoins, le critère de la crainte raisonnable de partialité peut être appliqué à l'allégation du plaignant.

[124] Le critère pour déterminer s'il existe une crainte raisonnable de partialité a été adapté aux plaintes en matière de dotation qui allèguent une partialité. Le critère est le suivant. Si un observateur relativement bien informé peut raisonnablement percevoir la partialité chez une ou plusieurs des personnes chargées d'effectuer une évaluation, la Commission peut conclure à l'existence d'un abus de pouvoir. Voir *Drozdowski c. Administrateur général (ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada)*, 2016 CRTEFP 33, aux paragraphes 22 à 26; *Gignac c. Sous-ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, 2010 TDFP 10, aux paragraphes 72 à 74; et *Denny c. Sous-ministre de la Défense nationale*, 2009 TDFP 29, aux paragraphes 123 à 126.

[125] Un observateur relativement bien informé ne pourrait pas raisonnablement percevoir une partialité chez M. Lionais. La mise en œuvre de la formation sur l'établissement des coûts et de la certification de l'ICEAA Canada faisait partie des directives du gouvernement fédéral visant à améliorer les renseignements sur l'établissement des coûts dans l'ensemble de ses ministères. Le fait que les personnes nommées aient travaillé sur les affaires de l'ICEAA Canada et qu'elles aient aidé M. Lionais avec ses responsabilités connexes était conforme à ces directives. Aucun élément de preuve n'a été présenté indiquant que la mise en œuvre des méthodes de

l'ICEAA Canada et le travail pour professionnaliser l'établissement des coûts étaient inappropriés.

[126] Par conséquent, je conclus, selon la prépondérance de la preuve, que l'allégation selon laquelle M. Lionais était en situation de conflit d'intérêts n'est pas fondée.

Question 6 : M. Lionais a-t-il nommé les personnes nommées par favoritisme personnel?

[127] L'article 2(4) de la *LEFP* énonce que l'abus de pouvoir comprend le favoritisme personnel. Comme l'établit la jurisprudence, le mot « personnel » suit le mot « favoritisme », soulignant que les deux mots doivent être lus ensemble, et que le favoritisme personnel, et non pas tout autre type de favoritisme, constitue un abus de pouvoir. Voir *Glasgow c. Sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*, 2008 TDFP 7, aux paragraphes 39 à 41.

[128] Par exemple, un intérêt personnel injustifié dans la nomination d'une personne, comme la nommer à titre de faveur personnelle ou pour obtenir la faveur d'un gestionnaire, constitue du favoritisme personnel. Établir les qualifications essentielles du poste et évaluer un employé, afin d'assurer sa nomination sans respecter les véritables exigences du poste, constitue également du favoritisme personnel. De plus, le fait de nommer un candidat qui ne répond pas aux qualifications essentielles du poste en tant que faveur personnelle au candidat constitue également du favoritisme personnel. Voir *Beyak*, au paragraphe 185.

[129] Le plaignant allègue que la description de travail a été adaptée et que Mme Cheshire a été évaluée de manière inappropriée comme satisfaisant aux qualifications du poste. Il allègue également que le poste avait pour titre « analyste principal des politiques », mais que le travail consistait à être le chef de cabinet ou le directeur exécutif de M. Lionais.

[130] Comme c'est la pratique dans la fonction publique, une description de travail générique pour un poste d'analyste principal des politiques a été utilisée pour la nomination de Mme Cheshire. Cette description est générique afin qu'elle puisse être utilisée pour de nombreux postes, y compris ceux de chef de cabinet ou de directeur exécutif. M. Cheshire a été évaluée par rapport à l'énoncé des critères de mérite, et aucun élément de preuve indiquant qu'elle ne satisfaisait pas aux critères de mérite n'a été présenté.

[131] Le plaignant fait valoir que M. Lionais a fait preuve de favoritisme personnel envers M. Pockiak en soutenant sa maîtrise en administration publique et en autorisant ses déplacements.

[132] Cependant, je n'estime pas que ces éléments constituent des éléments de preuve d'un favoritisme personnel, car ils étaient tous liés au travail. Les études de M. Pockiak étaient pertinentes pour son travail, en particulier son article sur la question de savoir si les politiques d'estimation des coûts du gouvernement fédéral étaient suffisantes pour la réalisation efficace et efficiente des projets et des programmes. En ce qui concerne ses déplacements, ils étaient liés à son travail concernant la Stratégie nationale de construction navale ou sa participation aux conférences de l'ICEAA.

[133] Plus important encore, je ne peux pas conclure que la raison pour laquelle M. Lionais a évalué les personnes nommées comme satisfaisant aux critères de mérite constituait un favoritisme personnel. Il n'avait aucune relation personnelle avec elles ni aucun intérêt personnel injustifié. Il n'était pas en situation de conflit d'intérêts en ce qui concerne l'ICEAA. La mise en œuvre des groupes d'étude de l'ICEAA constituait un objectif valable qui s'harmonisait avec les objectifs du gouvernement fédéral.

[134] M. Lionais a estimé que M. Pockiak avait adopté une approche novatrice en matière d'établissement des coûts et qu'il était la bonne personne pour diriger l'équipe. En ce qui concerne Mme Cheshire, il lui a offert un poste d'analyste principale des politiques pour la garder au Centre d'établissement des coûts. Il estimait qu'elle avait plus à apporter, grâce à sa vaste expérience et à la qualité de son travail.

[135] Pour ces motifs, je conclus que le plaignant n'a pas établi que les nominations ont été faites en raison d'un favoritisme personnel.

Recommandations

À la CFP

[136] Le *Cadre de nomination* et la *Politique de nomination* de la CFP de 2016 sont des documents de haut niveau destinés aux spécialistes des RH. Cependant, ils sont difficiles à comprendre pour les autres et les renseignements importants sont difficiles à trouver. Par exemple, la *Formulation de la décision de sélection* est nécessaire pour toutes les nominations fondées sur le principe du mérite n'est mentionnée qu'à la fin

de l'annexe B de la *Politique de nomination*. Aucune explication n'est donnée quant à ce à quoi cela consiste et à son exigence selon laquelle toutes les nominations soient fondées sur le mérite.

[137] L'ancienne politique de la CFP, le *Choix du processus de nomination*, qui a été remplacée en 2016, était beaucoup plus claire pour ceux qui ne travaillent pas dans le domaine de la dotation. Elle était plus accessible et compréhensible pour les employés qui avaient des questions et des préoccupations concernant les nominations. J'ai souvent observé des plaignants faire encore référence à l'ancienne politique dans leurs allégations concernant les choix de processus non annoncés.

[138] Je crois que les pratiques d'embauche transparentes et la responsabilité dans l'exercice du pouvoir délégué seraient améliorées si la CFP fournissait des renseignements généraux plus accessibles aux fonctionnaires et aux gestionnaires de la fonction publique.

[139] Je recommanderais que la *Politique de nomination* comprenne des renseignements de base expliquant qu'une *Formulation de la décision de sélection* doit être remplie pour toutes les nominations fondées sur le mérite et ce qu'elle doit inclure. Elle devrait également expliquer que les administrateurs généraux établissent maintenant des directives sur le choix des processus non annoncés ou annoncés et, généralement, ce que ces directives prévoient. Étant donné que ces directives sont des documents publics, des liens pourraient être répertoriés par organisation, afin de faciliter l'accès et la transparence.

Au SCT

[140] Le Guide du SCT sur le choix du processus de nomination présente des directives pratiques à l'intention d'un gestionnaire d'embauche où le conseiller en RH joue un rôle clé. Le problème est que M. Lionais et le conseiller en RH ne les ont pas suivies. Même si M. Lionais a depuis pris sa retraite de la fonction publique, les présentes plaintes démontrent qu'il est nécessaire de renforcer les mécanismes de responsabilité et de révision pour les gestionnaires d'embauche et les conseillers en RH.

[141] Le gestionnaire d'embauche et le conseiller en RH auraient dû avoir des discussions stratégiques clés, comme l'exige le Guide du SCT sur le choix du processus

de nomination. De telles discussions auraient inclus le choix du processus de nomination et la décision de sélection, ainsi que son incidence sur les valeurs de nomination. Des documents clés étaient également requis et auraient dû se trouver dans le dossier de nomination et être accessibles aux fins de l'audience. Ils auraient inclus une *Formulation de la décision de sélection* impartiale et factuelle qui expliquait les principales considérations prises en compte pour le choix du processus de nomination. Elle aurait dû démontrer la façon dont l'incidence du choix du processus de sélection a été prise en compte à l'égard des employés du Centre d'établissement des coûts et des valeurs de nomination de la *LEFP*.

[142] Il est important que les conseillers en RH jouent leur rôle et soutiennent les gestionnaires, qui ne sont pas des experts en dotation. Il semble que des discussions stratégiques n'ont pas été tenues pour examiner les différentes options et la souplesse que la *LEFP* offre. Il n'y a aucune trace d'une réponse des RH lorsque des renseignements incomplets ont été fournis pour appuyer les nominations en litige.

[143] Je recommande que le conseiller en RH approuve les principaux documents. Les conseillers en RH jouent un rôle proactif et sont chargés, conjointement avec les gestionnaires, de s'assurer que les dossiers de nomination sont conformes aux exigences du Guide du SCT sur le choix du processus de nomination.

[144] Je recommande également qu'un formulaire soit utilisé pour la *Formulation de la décision de sélection*, conformément à la pratique dans certains ministères. Il s'agirait d'un moyen de s'assurer que toutes les exigences du Guide du SCT sur le choix du processus de nomination sont incluses et que les valeurs de nomination ont été prises en compte.

[145] Il y avait également un manque de transparence dans la détermination du niveau de compétence linguistique BBB, car il n'y avait aucun document expliquant les raisons de M. Lionais. Il n'était pas clair s'il en avait discuté avec les RH. Les réponses des RH à sa demande de reclassification ne figuraient pas dans le dossier de nomination. Je crois qu'un formulaire devrait également être utilisé lors de la détermination du niveau de compétence linguistique officiel d'un poste. Il faudrait inclure dans ce formulaire une justification du niveau choisi, et le conseiller en RH et le gestionnaire devraient tous deux l'approuver.

Mesures correctives

[146] Il est bien établi que la Commission peut ordonner la révocation d'une nomination et qu'elle peut prendre toute mesure corrective qu'elle juge indiquée à la suite d'une conclusion d'abus de pouvoir (voir le paragraphe 81 de la *LEFP*).

[147] Le plaignant a demandé que les deux nominations soient révoquées, afin d'assurer de réelles répercussions pour le non-respect de la *LEFP* et de la propre politique de l'intimé.

[148] L'intimé a soutenu que la révocation ne devrait pas être ordonnée pour ces nominations, puisque les deux personnes nommées ont quitté les postes.

[149] La détermination des mesures correctives appropriées ou la question de savoir si elles doivent être ordonnées relève du pouvoir discrétionnaire et dépend de l'évaluation des faits dans chaque cas. Dans certaines circonstances, une déclaration selon laquelle il y a eu un abus de pouvoir peut suffire. Dans d'autres cas, les faits peuvent nécessiter la révocation de la nomination ou l'ordonnance d'autres mesures correctives.

[150] La révocation est généralement ordonnée lorsque la nomination n'était pas fondée sur le mérite. Elle est souvent ordonnée lorsqu'il y a une conclusion de favoritisme personnel, une crainte raisonnable de partialité, ou de mauvaise foi, ou lorsqu'il y avait des lacunes importantes dans le processus de nomination. Lorsqu'elle n'est pas ordonnée, la décision devrait expliquer pourquoi, dans les circonstances du cas, et la raison pour laquelle la Commission devrait s'écarter de la jurisprudence établie. Voir *Turner c. Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 192.

[151] Le fait que les personnes nommées aient quitté le Centre d'établissement des coûts ne rend pas les plaintes théoriques, car il serait trop facile pour un ministère ou une personne nommée d'éviter le processus de recours en mutant simplement la personne nommée à un autre poste. Voir *Wylie c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada*, 2006 TDFP 7, aux paragraphes 25 à 33; et *Lo c. Canada (Public Service Commission Appeal Board)*, [1997] CanLII 5849 (CAF).

[152] De plus, la révocation en tant que mesure corrective n'est pas théorique parce que la personne nommée a quitté le poste. Il s'agit d'un principe fondamental de la *LEFP* et de la législation précédente selon lequel les nominations dans la fonction

publique sont fondées sur le mérite. Si la nomination n'était pas fondée sur le mérite, et que la personne nommée a quitté le poste, alors en général, la nomination devrait être révoquée. Voir *Ayotte c. Sous-ministre de la Défense nationale*, 2010 TDFP 16, aux paragraphes 19 à 24; *Beyak*, aux paragraphes 192 et 193; et *Turner c. Administrateur général (Gendarmerie royale du Canada)*, 2024 CRTESPF 33, aux paragraphes 33 à 40.

[153] M. Lionais a essentiellement abusé de son pouvoir lorsqu'il a affecté des fonctions à Mme Cheshire qui ont mené à sa nomination pour une période indéterminée et lorsqu'il n'a pas respecté l'exigence de notification de la *LEFP*. Cependant, elle satisfaisait aux exigences de l'énoncé des critères de mérite, y compris le niveau de compétence linguistique. Je conclus que la révocation de sa nomination n'est pas justifiée, car elle était fondée sur le mérite.

[154] Cependant, les conclusions d'abus de pouvoir sont beaucoup plus graves dans la plainte contre la nomination de M. Pockiak, qui n'était pas fondée sur le mérite. M. Lionais a agi de mauvaise foi lorsqu'il a affecté des fonctions à M. Pockiak parce qu'il ne satisfaisait pas au niveau de compétence linguistique CBC et ne pouvait pas continuer à occuper par intérim le poste d'analyste principal des politiques. M. Lionais a reclassifié le poste pour éviter le niveau de compétence linguistique CBC requis pour les postes de supervision au Centre d'établissement des coûts. Il a dû suivre une formation linguistique à temps plein pendant 15 mois avant d'atteindre le niveau de compétence linguistique BBB.

[155] Je conclus que la nomination de M. Pockiak n'était pas fondée sur le mérite et que sa révocation est justifiée.

[156] Pour ces motifs, la Commission rend l'ordonnance qui suit :

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

Ordonnance

[157] Les plaintes sont accueillies.

[158] La Commission ordonne que la nomination au moyen d'une reclassification du poste d'analyste de M. Pockiak à un poste au groupe et au niveau FI-04 soit révoquée dans les 60 jours.

Le 24 avril 2025.

Traduction de la CRTESPF

**Guy Giguère,
une formation de la Commission des relations de
travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral**