

Date: 20250424

Dossiers: 771-02-48401 et 48402

Référence: 2025 CRTESPF 40

*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

MUNA YOUSUF

plaignante

et

**ADMINISTRATEUR GÉNÉRAL
(ministère des Services aux Autochtones)**

intimé

et

AUTRES PARTIES

Répertorié

Yousuf c. Administrateur général (ministère des Services aux Autochtones)

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

Devant : Patricia H. Harewood, une formation de la Commission des relations de
travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral

Pour la plaignante : Elle-même

Pour l'intimé : Peter Doherty, avocat

Pour la Commission de la fonction publique : Lissa Mussely, avocate

Affaire entendue par vidéoconférence
les 29 et 30 janvier 2025.
(Traduction de la CRTESFP)

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

I. Plaintes devant la Commission

[1] Le 19 octobre 2023, Muna Yousuf (la « plaignante ») a présenté deux plaintes en vertu de l'article 77(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 22, art. 12 et 13; *LEFP*) pour contester deux nominations intérimaires non annoncées à des postes d'agent de programme PM-04 au sein de Services aux Autochtones Canada (SAC). Lors de la présentation des plaintes, Mme Yousuf occupait un poste d'agente en matière de politiques et de programmes, classifié au niveau et au groupe PM-03, à l'Unité de l'inscription et de l'admissibilité au sein de SAC.

[2] La Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (la « Commission ») a regroupé les plaintes à la suite d'une demande présentée par l'administrateur général de SAC (l'« intimé »), au motif qu'elles émanaient de la même plaignante et soulevaient des questions similaires, bien qu'elles concernent des processus de nomination distincts.

[3] La plaignante a allégué que l'intimé avait abusé de son pouvoir discrétionnaire tant dans le choix du processus que dans l'application du principe du mérite, dans le cadre des deux processus de nomination en litige. Elle a soutenu que la qualification essentielle relative à l'expérience en traitement de dossiers complexes avait été réduite de 24 à 12 mois afin de favoriser les personnes nommées. Elle a aussi allégué que les nominations intérimaires témoigneraient d'un favoritisme personnel à l'égard des personnes nommées.

[4] L'intimé a soutenu que la plaignante n'avait pas démontré qu'un abus de pouvoir s'était produit, que ce soit dans le choix du processus ou dans l'application du principe du mérite. En réponse à l'allégation de favoritisme personnel, il a fait valoir que la plaignante n'avait pas établi l'existence d'un lien personnel entre la gestionnaire subdéléguée et les personnes nommées. Enfin, il a souligné que la réduction de la durée de l'expérience exigée pour le traitement de dossiers complexes ne saurait être qualifiée d'abus de pouvoir, dans la mesure où, en vertu de l'article 33 de la *LEFP*, les gestionnaires disposent d'un pouvoir discrétionnaire important pour établir les qualifications essentielles.

[5] La Commission doit se pencher sur les questions suivantes à l'égard des deux plaintes :

- 1) Y a-t-il eu abus de pouvoir dans le choix de processus non annoncés?
- 2) Y a-t-il eu abus de pouvoir du fait de la réduction, de 24 à 12 mois, de la durée minimale d'expérience exigée pour le traitement de dossiers complexes?
- 3) Y a-t-il eu abus de pouvoir en raison d'un favoritisme personnel?

[6] Pour les motifs qui suivent, je réponds par la négative à ces trois questions et rejette les deux plaintes. Je conclus que la plaignante n'a pas démontré que le choix du processus pour les deux processus en cause ou la réduction de la durée de l'expérience exigée en tant que qualification essentielle constituaient un abus de pouvoir. Par ailleurs, elle n'a pas satisfait au fardeau de la preuve en ce qui a trait au favoritisme personnel allégué.

[7] L'intimé a présenté un témoignage non contredit selon lequel il existait un besoin organisationnel urgent de pourvoir deux postes PM-04, dans le but de former subséquemment de nouveaux employés classifiés au niveau PM-01. Il a également affirmé, sans être contredit, que les gestionnaires avaient constaté avec le temps que l'exigence de 24 mois était trop rigide et ne reflétait pas adéquatement la durée d'apprentissage requise par les agents pour maîtriser le traitement de dossiers complexes.

[8] Enfin, la plaignante a soulevé deux allégations supplémentaires visant l'une des personnes nommées. Dans la première, elle soutient que la personne nommée ne satisfaisait pas à l'exigence d'expérience relative au traitement de dossiers complexes. Dans la seconde, elle allègue que la personne nommée n'était pas bilingue. L'intimé a soulevé une objection au motif que ces deux allégations ne faisaient pas partie des plaintes initiales et n'avaient pas été soulevées au cours du processus de plainte, ce qui l'a placé devant le fait accompli à l'audience. L'objection est accueillie à l'égard de la seconde allégation, mais rejetée en ce qui concerne la première. J'expliquerai plus loin dans la décision.

A. Remarque concernant la terminologie

[9] Tout au long de la présente décision, je renverrai à la *Loi sur les Indiens* (L.R.C. 1985, ch. I-5), laquelle emploie le terme « Indien » pour désigner les peuples autochtones. Bien que le terme « peuples autochtones » soit désormais privilégié pour désigner les Premiers Peuples du Canada (Inuits, Métis et Premières Nations), toute

référence à la *Loi sur les Indiens* ou à la notion d'« Indien » reflète le libellé de cette loi, lequel a également été repris par les témoins.

II. Résumé de la preuve

A. Pour la plaignante

[10] La plaignante n'était pas représentée et a témoigné en son propre nom. Elle n'a cité aucun autre témoin.

[11] Au moment de la présentation de ses plaintes, la plaignante occupait un poste d'agente en matière de politiques et de programmes, classifié au groupe et au niveau PM-03. Ses fonctions consistaient à évaluer et à traiter les demandes pour le statut d'Indien au titre de la *Loi sur les Indiens*. En tant qu'employée de niveau PM-03, elle traitait des dossiers plus complexes que ceux confiés à une personne de niveau PM-01.

[12] La plaignante a commencé à travailler au sein de SAC en février 2010 à titre de PM-01. Elle était alors affectée à l'Unité des cartes de statut. Elle connaissait les personnes nommées, car elles travaillaient toutes dans la même unité. Benoit Lavallée est entré en fonction quelques mois avant elle, en 2010, et Nathalie Chainey s'est jointe à l'équipe plus tard, en 2011. Il s'agit des deux personnes nommées dans les nominations en litige (les « personnes nommées »).

[13] En mars 2019, la plaignante a été affectée à l'Unité de l'inscription et de l'admissibilité, où elle est demeurée en tant que PM-01. Elle a indiqué qu'en avril 2022, elle a eu l'occasion d'assumer des fonctions intérimaires au poste PM-03 et qu'elle a par la suite été admise dans un bassin de candidats qualifiés pour ce poste. Sa nomination à titre indéterminé est entrée en vigueur le 15 août 2022.

[14] La plaignante a précisé qu'elle détient la délégation requise pour évaluer les demandes. Les agents de programme PM-03 doivent réussir un examen avant d'obtenir du registraire la délégation leur permettant de traiter certaines catégories de demandes. Avant de l'obtenir, les agents doivent travailler sur des dossiers complexes afin d'acquérir l'expérience nécessaire. Une fois la délégation obtenue, ils peuvent traiter ces dossiers sans que leur travail soit examiné.

[15] En contre-interrogatoire, la plaignante a reconnu qu'elle aime son travail. Elle a toutefois ajouté qu'elle consulte régulièrement les offres d'emploi et les nominations afin de savoir ce qu'elle doit améliorer pour progresser dans sa carrière.

[16] La plaignante a examiné le curriculum vitæ de Mme Chainey. Elle a affirmé que cette dernière avait exagéré son expérience en matière de traitement de dossiers complexes dans sa candidature. Selon la plaignante, lors de sa nomination, Mme Chainey ne disposait pas d'une année d'expérience dans le traitement de tels dossiers. Elle a ajouté que Mme Chainey n'était pas bilingue et qu'elle s'exprimait à peine en anglais lorsqu'elles se sont rencontrées en 2011.

[17] La plaignante a également examiné le document [traduction] « Évaluation du candidat par rapport à l'Énoncé des critères de mérite » et a soutenu que Mme Chainey n'avait aucune expérience en matière de dossiers d'adoption ou de traitement de dossiers complexes. Elle a aussi affirmé que cette dernière avait mentionné, dans sa candidature, des fonctions exigeant une délégation.

[18] La plaignante a déclaré qu'elle croyait qu'un agent de programme devait avoir deux années d'expérience dans le traitement de dossiers complexes avant d'être nommé au niveau PM-04, et que Mme Chainey ne possédait pas cette expérience, puisqu'elle n'était entrée en fonction au sein de SAC qu'en juillet 2022.

[19] La plaignante a témoigné qu'avant les nominations et avant l'arrivée de Mme Chainey, elle avait sollicité des occasions intérimaires classifiées au groupe et au niveau PM-03, sans succès. Elle a déposé en preuve un courriel qu'elle avait envoyé à sa gestionnaire, en date du 15 octobre 2020, dans lequel elle demandait une occasion d'intérimaire PM-03.

[20] Lors du contre-interrogatoire, la plaignante a reconnu que la gestionnaire qui l'avait désignée pour la nomination intérimaire PM-03 non annoncée en avril 2022 était Mme Simoneau, laquelle lui avait également offert, par la suite, le poste PM-03 à titre indéterminé après qu'elle fut retenue parmi les candidats du bassin.

[21] La plaignante a indiqué qu'elle ne détenait aucun résultat à un test de langue seconde et qu'elle ne satisfaisait pas aux exigences linguistiques des postes intérimaires visés par ses plaintes. À son avis, la connaissance du français n'était pas requise pour ces postes PM-04.

[22] En contre-interrogatoire, elle a admis que son évaluation des compétences linguistiques de l'une des personnes nommées reposait uniquement sur ses observations personnelles. Elle a ajouté, sans autre élément de preuve, que 99 % du travail effectué au sein de l'unité se faisait en anglais.

B. Pour l'intimé

[23] L'intimé a appelé une seule témoin, Mme Simoneau, qui était la gestionnaire subdéléguée responsable des processus de dotation en litige. L'intimé a également demandé des services d'interprétation linguistique pour cette témoin. Bien qu'il ait été rappelé à plusieurs reprises à la témoin qu'elle avait le droit de témoigner dans la langue officielle de son choix, et que des interprètes étaient présents à l'audience pour assurer l'interprétation du français vers l'anglais, Mme Simoneau a choisi de témoigner en anglais.

[24] Lors des nominations, Mme Simoneau occupait — et occupait toujours au moment de l'audience — le poste de gestionnaire principale de programme, classifié PM-06, à l'Unité de l'inscription et de l'admissibilité au sein de SAC. Elle était en poste depuis juillet 2015.

[25] En mars 2023, Mme Simoneau supervisait 61 employés dans son unité, dont 6 relevaient directement d'elle. Un chef d'équipe PM-04, Sébastien Lalande, lui était subordonné, et Mme Yousuf relevait de ce dernier.

[26] L'Unité de l'inscription et de l'admissibilité est responsable de déterminer l'admissibilité au statut d'Indien au titre de la *Loi sur les Indiens*. Le traitement des demandes comporte plusieurs niveaux d'examen visant à déterminer l'admissibilité au titre de la *Loi sur les Indiens*.

[27] Mme Simoneau a présenté un organigramme illustrant la structure de l'unité en mars 2023.

[28] À ce moment-là, l'équipe d'experts en la matière (l'« équipe d'ELM »), dirigée par M. Lalande, comptait deux postes PM-04 bilingues vacants au niveau linguistique BBB. Ce sont ces postes auxquels M. Lavallée et Mme Chainey ont été nommés à titre intérimaire.

[29] Initialement, chacun a été nommé pour une période intérimaire de quatre mois moins un jour. Par la suite, par le biais d'un processus de nomination non annoncé, leurs nominations intérimaires ont été prolongées pour huit mois, soit d'août 2023 à avril 2024, comme l'indiquent leurs avis de nomination respectifs.

1. Environnement opérationnel en 2023

[30] Mme Simoneau a expliqué que le printemps et l'été 2023 avaient été des périodes très chargées pour son unité. Elle manquait de personnel et comptait 21 postes vacants classifiés PM-01 ou PM-03.

[31] Elle avait 18 000 dossiers en attente d'examen par les agents chargés de rendre des décisions d'admissibilité. À la suite des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 2019 par la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada (Procureur général)* (L.C. 2017, ch. 25; communément appelée « projet de loi S-3 »), qui visait à corriger les inégalités fondées sur le sexe en matière d'inscription, son unité recevait de plus en plus de demandes.

[32] Mme Simoneau a témoigné que, contrairement à ce qu'a soutenu Mme Yousuf, 90 % des dossiers traités sont en anglais, et 10 % en français. Plus de 50 bandes indiennes régies par la *Loi sur les Indiens* sont situées au Québec. Globalement, l'unité comptait plus de personnel anglophone que francophone.

[33] En raison du besoin pressant de renforcer les effectifs pour réduire l'arriéré, l'unité a procédé à l'embauche de 10 nouveaux agents PM-01 : 5 unilingues anglophones, 4 unilingues francophones et 1 personne bilingue.

[34] Mme Simoneau a déclaré que son principal défi, au cours des neuf dernières années, avait été de maintenir les normes de service liées à la charge de travail des PM-03 et des PM-01. Son unité comptait davantage d'agents anglophones que francophones. En conséquence, les dossiers en anglais étaient traités plus rapidement que ceux en français. Il était donc essentiel, pour satisfaire aux besoins opérationnels et améliorer le service aux clients francophones, d'embaucher davantage d'agents francophones.

[35] Après l'embauche des nouveaux PM-01, il lui fallait des agents francophones pour former les unilingues francophones. La formation constituait une nouvelle

responsabilité pour l'équipe d'ELM. Bien qu'un autre PM-04 bilingue faisait partie de l'équipe, elle avait besoin que cette personne poursuive ses fonctions habituelles. Elle ne pouvait pas interrompre toutes les activités simplement pour assurer la formation. Elle avait donc besoin de plus d'effectif pour former les nouveaux employés.

2. Le choix d'un processus non annoncé

[36] Mme Simoneau a expliqué avoir tenu compte de plusieurs facteurs prévus dans le Cadre de dotation de SAC lorsqu'elle a choisi de recourir à des processus non annoncés pour les deux nominations intérimaires.

[37] Compte tenu de l'augmentation du volume de travail, des contraintes de temps et de l'urgence de former les 10 nouveaux agents, elle a décidé d'avoir recours à deux processus non annoncés. Elle avait besoin de plus d'effectif à former sur le traitement des dossiers afin que l'unité puisse mieux servir sa clientèle. Elle devait aussi agir rapidement. Il n'était pas envisageable, à ce moment-là, d'emprunter la voie des processus annoncés, qui sont plus longs. Elle a donc opté pour la voie non annoncée. Par la suite, elle a tout de même lancé un processus annoncé pour des postes PM-04, qui a permis de pourvoir un poste vacant supplémentaire.

[38] En référence au Cadre de dotation de SAC, Mme Simoneau a précisé qu'elle avait pris en considération plusieurs facteurs : l'environnement organisationnel, les besoins opérationnels, l'incidence sur la capacité à remplir le mandat et les priorités de l'unité, ainsi que l'importance de renforcer l'effectif de l'unité.

[39] Elle vise à constituer une équipe représentative, capable de servir les clients et peut parler dans la langue officielle de leur choix, et d'assurer les services aux employés internes et aux personnes en formation. Elle avait besoin d'effectif bilingue pour former les nouveaux employés et de servir les clients francophones, ce qui représentait à l'époque un défi important.

[40] Elle souhaite également offrir au personnel interne des occasions de perfectionnement leur permettant de passer des postes CR-04 à PM-01, PM-01 à PM-03, puis PM-03 à PM-04.

[41] Mme Simoneau a témoigné qu'au sein de son environnement opérationnel, le recours à des processus non annoncés est courant. Elle essaye de promouvoir les

employés au sein de son unité et a eu recours à plusieurs reprises aux processus non annoncés.

[42] Elle a précisé que les employés débutants sont généralement classifiés CR-04. Lorsqu'elle souhaite renforcer leur capacité, elle leur offre des occasions intérimaires de promotion pour leur permettre d'acquérir de l'expérience en matière d'inscription, ce qui peut durer plusieurs mois. S'ils réussissent, ils peuvent passer l'examen de délégation, ce qui peut ensuite mener à une nomination non annoncée. Elle a également offert des occasions intérimaires à des PM-01 dans des postes de PM-03 afin qu'ils acquièrent de l'expérience dans des dossiers plus complexes. Elle a également procédé à des nominations au moyen des processus annoncés. Cela représente un cycle de ses activités.

[43] Mme Simoneau a indiqué que Mme Yousuf occupait un poste PM-01 à titre d'agente de traitement. Elle a appliqué à son égard la même approche que pour les autres employés. Elle lui a offert une occasion intérimaire non annoncée à un poste classifié au groupe et au niveau PM-03. Par la suite, Mme Simoneau l'a nommée à un poste pour une période indéterminée après que la plaignante avait été retenue lors d'un processus annoncé.

[44] Elle a dit que, de façon générale, les promotions internes se déroulent ainsi, car l'employeur investit temps, efforts et ressources financières dans la formation des agents et souhaite donc en retenir le plus grand nombre possible. Cela est particulièrement important dans le contexte complexe de la formation en matière d'inscription.

[45] Elle a précisé que la progression normale dans ses équipes est de passer d'un poste PM-01 à un poste PM-03, car il n'existe pas de postes PM-02 dans son unité.

[46] Les PM-01 traitent en moyenne 25 dossiers par semaine, lesquels sont généralement plus simples, tandis que les PM-03 traitent 12 à 15 dossiers. En règle générale, la charge de travail des PM-03 est plus complexe et exige davantage de recherches généalogiques pour déterminer l'admissibilité.

3. Les nominations en litige

[47] Mme Simoneau a expliqué qu'elle n'entretenait aucun contact avec les personnes nommées en dehors du travail. Elle n'avait aucune relation personnelle avec elles. Étant

donné que son équipe comptait plus de 60 employés, elle essayait d'éviter les relations personnelles et de ne pas s'impliquer dans la vie de ses employés en dehors du cadre professionnel. Elle préférait s'en tenir à son rôle de gestionnaire et diriger avec transparence.

[48] Elle ne souhaitait pas créer des situations comme celle du présent cas.

[49] Mme Simoneau a indiqué que l'« Énoncé des critères de mérite » (ÉCM) pour le poste PM-04 était en vigueur depuis plusieurs années. Comme elle envisageait, à terme, de lancer un processus annoncé, elle a jugé nécessaire d'examiner le contenu de l'ÉCM avec le chef d'équipe, M. Lalande, afin d'en vérifier la pertinence au regard des besoins opérationnels actuels.

[50] À l'issue de cet examen, ils ont décidé de réduire de 24 à 12 mois l'exigence d'expérience relative au traitement de dossiers complexes. Cette décision reposait sur une évolution observée dans le contexte de travail. Mme Simoneau a expliqué que des agents maîtrisaient désormais les fonctions en l'espace de quatre mois, d'autres en six mois, compte tenu de l'évolution de l'environnement de travail. Par conséquent, ils ont fixé à 12 mois l'expérience requise, soit la même que celle exigée lors des processus de nomination annoncés ultérieurs pour des postes PM-04. Cette exigence était toujours en vigueur au moment de l'audience.

[51] Interrogée sur la possibilité que Mme Yousuf ait été envisagée pour les nominations intérimaires, Mme Simoneau a répondu qu'elle aurait envisagé tous les PM-03 de son unité, mais que les postes intérimaires en question exigeaient le bilinguisme, ce qui n'était pas le cas de Mme Yousuf. Elle en avait connaissance, car Mme Yousuf avait été sous sa supervision pendant plusieurs années. Bien que cette dernière eût suivi des formations linguistiques, elle n'avait pas atteint le niveau BBB.

[52] Mme Simoneau n'avait pas elle-même d'expérience en matière de traitement, mais elle s'appuyait sur les conseils de sa gestionnaire. Mme Chainey, bilingue, disposait d'au moins 14 mois d'expérience dans le traitement de dossiers complexes, soit de juillet 2022 à avril 2023, puis d'avril à août 2023. Elle ne détenait pas la délégation de catégorie 2, mais celle-ci n'était pas requise pour exercer les fonctions associées au poste PM-04 à titre de formatrice des agents PM-01. D'autres PM-03 ne détenaient pas non plus leur délégation, ce qui ne les empêchait pas de traiter des dossiers complexes, sous réserve d'un examen par les pairs effectué par une personne

déléguée au niveau requis, afin d'assurer un contrôle de la qualité et veiller à ce que la décision rendue par le PM-03 soit correcte.

[53] Aucune délégation n'était requise pour occuper le poste PM-04 intérimaire.

[54] Lors du contre-interrogatoire, lorsqu'on lui a demandé si elle avait envisagé de pourvoir les postes PM-04 intérimaires selon un système de rotation afin d'en faire bénéficier d'autres employés, elle a répondu par la négative. Elle a précisé qu'aucun autre PM-03 bilingue n'aurait pu occuper ces postes dans le cadre d'une rotation au sein de l'unité.

[55] Elle a indiqué avoir privilégié la désignation de deux agents responsables de la formation, estimant que cette formule offrait une meilleure efficacité, notamment en permettant la continuité en cas d'absence de l'un d'eux, tout en maintenant un ratio d'un pour deux. Il s'agissait d'une première expérience de formation au sein de son unité, et elle tenait à en assurer la réussite. Les commentaires des participants à des formations précédentes avaient souligné un manque de rétroaction en temps opportun, qu'elle souhaitait expressément éviter.

[56] Lors du réinterrogatoire, Mme Simoneau a précisé que l'encadrement de cinq agents en formation requérait idéalement la présence de deux PM-04. Elle a expliqué que la formation exigeait du temps et des efforts. Au départ, l'encadrement se fait par le biais d'une interaction individuelle. Le formateur doit veiller à ce que l'analyse effectuée par l'agent PM-01 soit adéquate et que la documentation soit complète. Ensuite, à mesure que l'agent PM-01 gagne en aisance, les interventions se font plus rares. Le ratio d'un pour deux permet d'assurer une rétroaction en temps opportun.

[57] Elle a expliqué que les formateurs devaient enseigner le déroulement du processus d'inscription, sa logique théorique, l'utilisation de la base de données, tout en assurant un contrôle de la qualité et en fournissant une rétroaction continue. Parallèlement, ils continuaient à traiter des dossiers complexes et à répondre à des demandes téléphoniques émanant de députés, du cabinet du ministre ou du bureau du sous-ministre adjoint.

III. Argumentation et analyse

[58] La Commission doit déterminer s'il y a eu abus de pouvoir dans le choix du processus ainsi que dans l'application du principe du mérite dans les deux processus visés, en contravention à l'article 77(1) de la *LEFP*.

[59] La plaignante a également allégué qu'un abus de pouvoir avait eu lieu en ce qui a trait au favoritisme personnel dans le cadre des nominations.

[60] L'intimé a rejeté l'ensemble des allégations formulées par la plaignante et a soutenu que les deux nominations étaient équitables, ajoutant que cette dernière n'avait pas démontré, selon la prépondérance des probabilités, qu'un abus de pouvoir avait été commis. Il a en outre fait valoir qu'elle n'avait produit aucune preuve de favoritisme personnel.

[61] Au cours de l'audience, l'intimé a également soulevé une objection aux nouvelles allégations de la plaignante au sujet des résultats du test de langue seconde obtenus par l'une des personnes nommées, ainsi que de l'absence, selon elle, d'une année d'expérience dans le traitement de dossiers complexes. Ces éléments ont été avancés pour la première fois lors du contre-interrogatoire de Mme Simoneau. Je traiterai cette question ultérieurement dans la présente décision.

[62] L'intimé s'est également opposé à la tentative de la plaignante de déposer en preuve une lettre du 28 février 2022, dans laquelle elle demandait la reclassification de son ancien poste de PM-01, ainsi qu'une « Notification de candidature retenue » relative à la nomination de Mme Chainey à un poste de PM-04 pour une période indéterminée, à la suite d'un processus annoncé tenu en janvier 2024. Ces deux objections ont été accueillies au motif de la pertinence. La lettre ne présentait aucun lien avec les processus de nomination visés par les présentes plaintes. De plus, le processus de nomination pour une période indéterminée de 2024 n'est pas pertinent pour trancher les questions d'abus de pouvoir relatives aux processus de nomination de 2023.

[63] La CFP a déposé son document de politique habituelle, de même que la décision *Robert c. le Sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, 2008 TDFP 24, sur laquelle elle s'appuie en jurisprudence. Elle a par ailleurs présenté de brefs arguments

verbaux concernant les mesures de réparation, appuyant essentiellement les arguments de l'intimé.

[64] Avant d'aborder le fond des plaintes, il y a lieu de préciser que, tout au long de l'audience, la plaignante a indiqué à plusieurs reprises qu'elle ne possédait ni expertise en matière de *LEFP* ni expérience des audiences. En sa qualité de plaignante se représentant elle-même, elle a exprimé à plusieurs reprises le sentiment d'être désavantagée et a mis en doute l'équité du processus de plainte.

[65] Malgré ces remarques générales, la plaignante a bénéficié d'une pleine et entière possibilité de faire valoir son cas. La procédure pour les plaintes relatives à la dotation prévoit notamment la possibilité de demander des renseignements et d'échanger les allégations par écrit avant l'audience. Le site Web de la Commission met à la disposition des parties se représentant elles-mêmes divers outils, notamment un *Guide de procédures pour les plaintes relatives à la dotation* et un guide sur les *Audiences devant la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral*. La plaignante a également participé à une conférence préparatoire à l'audience, au cours de laquelle la Commission a expliqué le déroulement de celle-ci et offert aux parties l'occasion de poser toute question d'ordre procédural.

[66] Lors de l'audience, la Commission a fait tout son possible pour garantir une audience équitable et efficace à toutes les parties, notamment en suspendant l'audience lorsque la plaignante, manifestement bouleversée, a orienté son écran vers le sol et a quitté l'audience sans préavis. L'avocat de l'intimé a également fait preuve de collaboration et d'empathie, comme il se doit, notamment lorsqu'il s'est vu demander par la Commission de projeter à l'écran les documents figurant dans le cahier de l'intimé. La plaignante a également pu bénéficier d'une suspension supplémentaire de l'audience après celle du dîner, à sa demande, afin de manger.

[67] La Commission est bien au fait des obstacles que rencontrent fréquemment les parties qui se représentent elles-mêmes dans l'accès à la justice administrative. Bien qu'il incombe à la Commission de fournir des orientations procédurales et d'aider les parties qui se représentent elles-mêmes à comprendre ses procédures, politiques et directives particulières, elle ne peut agir à titre de représentante ou de conseillère de l'une ou l'autre des parties.

[68] Le mandat conféré par la loi à la Commission consiste à assurer un processus équitable, efficace et crédible pour toutes les parties, ce qui a été respecté dans le présent cas. En fin de compte, il incombait à la plaignante d'établir le bien-fondé de sa plainte selon la norme de la prépondérance des probabilités.

A. Questions en litige

1. Y a-t-il eu abus de pouvoir dans le choix de processus non annoncés?

[69] En ce qui concerne le choix du processus, l'article 33 de la *LEFP* prévoit le pouvoir discrétionnaire d'opter pour un processus annoncé ou non annoncé. De plus, les gestionnaires jouissent d'un pouvoir discrétionnaire considérable à cet égard. (Voir *Viggers c. Administrateur général (ministère de la Défense nationale)*, 2024 CRTESPF 34, au par. 82; et *Mousseau Bailey c. Administrateur général (ministère des Services aux Autochtones)*, 2024 CRTESPF 52, aux paragraphes 46 à 51.)

[70] Toutefois, lorsqu'un processus non annoncé est retenu, il peut incomber au gestionnaire d'expliquer les raisons de ce choix (voir *Mousseau Bailey*, au par. 52; et *Upcott c. le sous-ministre de Ressources humaines et Développement des compétences Canada*, 2011 TDFP 2, au par. 16)

[71] Dans *Upcott*, l'ancien Tribunal de la dotation de la fonction publique (l'« ancien Tribunal ») a conclu que des besoins opérationnels urgents et pressants justifiaient le recours à un processus non annoncé et appuyaient la marge de manœuvre accordée par la *LEFP* aux gestionnaires pour faire face à des situations urgentes.

[72] Dans *Mousseau Bailey*, après avoir examiné le cadre de dotation de SAC, la Commission a conclu que les processus non annoncés ne sont pas présumés incorrects. Elle a estimé que la justification invoquée dans ce cas pour recourir à un processus non annoncé était raisonnable, car, comme dans le présent cas, la gestionnaire avait nommé une personne qu'elle savait capable de faire le travail. Je juge *Mousseau Bailey* particulièrement pertinente au présent cas, car elle portait également sur des plaintes contre SAC alléguant un abus de pouvoir dans le choix de processus non annoncés pour deux postes. De plus, le commissaire a conclu qu'il n'y avait pas eu abus de pouvoir dans le choix du processus non annoncé.

[73] Dans le présent cas, la plaignante a soutenu qu'aucun critère n'avait été établi pour justifier le recours à un processus non annoncé pour chaque nomination.

[74] Je ne suis pas de cet avis.

[75] Je retiens le témoignage non contredit de Mme Simoneau selon lequel elle a choisi des processus non annoncés pour doter les deux postes en question en raison de besoins opérationnels urgents. L'unité s'était vu confier, pour la première fois, la tâche de former 10 nouveaux agents PM-01, dont 5 étaient bilingues. Pour accomplir ce travail rapidement, Mme Simoneau a déclaré qu'elle devait recourir à des processus de dotation expéditifs et capables de satisfaire à l'arriéré de 18 000 dossiers dans l'Unité de l'inscription et de l'admissibilité, dont 2 500 demandes rédigées en français.

[76] Elle a choisi de doter les deux postes vacants PM-04 afin de maintenir le niveau de production de l'équipe d'ELM. Les candidats, Mme Chainey et M. Lavallée, occupaient déjà, à titre intérimaire, des postes PM-04 d'agents en matière de politiques et de programmes dans l'unité, étaient bilingues (BBB) et connaissaient bien le travail.

[77] De plus, Mme Simoneau a témoigné s'être appuyée sur les critères énoncés dans le cadre de dotation de SAC pour justifier sa décision. Ce cadre constitue un guide en matière de dotation au sein de SAC. Son module 2 fournit aux gestionnaires subdélégués des orientations sur les facteurs à considérer, ainsi que les risques associés, lorsqu'ils doivent choisir entre un processus annoncé ou non annoncé.

[78] Mme Simoneau a invoqué le module 2 ainsi que plusieurs facteurs qu'elle a pris en compte, notamment l'environnement organisationnel, les besoins opérationnels et la nécessité de renforcer la capacité de son unité de travail.

[79] Le témoignage non contredit de Mme Simoneau indique qu'elle ne pouvait remplir la fonction de formation bilingue dans son unité en temps opportun sans prolonger les deux affectations intérimaires aux postes PM-04 au moyen de processus non annoncés.

[80] La Commission, tout comme l'ancien Tribunal, a rappelé à plusieurs reprises que, dans la dotation au sein de la fonction publique fédérale, aucun processus — annoncé ou non annoncé — ne se voit accorder de préférence (voir *Mousseau Bailey*, aux paragraphes 46 à 51; et *Jarvo c. le sous-ministre de la Défense nationale*, 2011 TDFP 6, au par. 25). De plus, bien que la plaignante ait soutenu que les processus étaient inéquitables du fait qu'ils n'avaient pas été annoncés et qu'elle n'avait pas eu

l'occasion d'y postuler, le simple recours à un processus non annoncé ne constitue pas en soi un abus de pouvoir.

[81] Si les valeurs de transparence, de respect et d'équité mises de l'avant dans la *LEFP* appuient le besoin pour le gestionnaire d'expliquer son choix d'un processus non annoncé, une justification raisonnable appuyée par des éléments de preuve suffit généralement à écarter une allégation d'abus de pouvoir à cet égard.

[82] La justification du recours à des processus de nomination non annoncés a été exposée dans les documents de [traduction] « Justification de la décision de sélection », et elle est identique pour les deux candidats. Un extrait de cette justification est comme suit :

[Traduction]

[...] L'inscription constitue un service essentiel pour les peuples autochtones, car elle donne accès aux services et avantages auxquels les Indiens inscrits ont droit. Les récentes modifications apportées par le [projet de loi] S-3 ont donné lieu à de nouvelles politiques, directives et procédures afin d'appuyer un changement majeur à la Loi sur les Indiens. Le manque de ressources expérimentées ayant une connaissance suffisante de la Loi sur les Indiens, combiné au temps nécessaire pour former les agents responsables des droits à l'inscription sur des dossiers complexes, nous empêche actuellement de former de nouveaux employés, ce qui entraînerait une perte de productivité considérable. Les agents actuellement en poste possèdent déjà les connaissances et l'expérience nécessaires pour assurer la continuité des activités et former les nouveaux employés. Pour atteindre les objectifs établis et contribuer au mandat du ministère, il est essentiel d'avoir en place des agents capables de répondre aux demandes élevées en temps opportun et d'offrir la formation nécessaire aux agents, le cas échéant [...]

[...]

[83] Compte tenu du document de [traduction] « Justification de la décision de sélection » et du témoignage clair de Mme Simoneau, je conclus que l'intimé a fourni des justifications suffisantes pour avoir eu recours à des processus non annoncés.

[84] Par conséquent, je conclus que la plaignante n'a pas réussi à démontrer, selon la prépondérance des probabilités, qu'il y a eu abus de pouvoir dans le choix du processus pour chacun des processus de nomination en litige.

2. Y a-t-il eu abus de pouvoir du fait de la réduction, de 24 à 12 mois, de la durée minimale d'expérience exigée pour le traitement de dossiers complexes?

[85] La loi prévoit que les nominations à la fonction publique doivent être fondées sur le mérite, aux termes de l'article 30(1) de la *LEFP*.

[86] Une nomination est fondée sur le mérite lorsque la personne nommée possède les qualifications essentielles, notamment la compétence requise dans les langues officielles, pour l'exercice des fonctions.

[87] La *Politique de nomination* de la CFP reprend, presque mot pour mot, la formulation de l'article 30(1) de la *LEFP* dans son énoncé d'objectif. Elle énonce également les résultats attendus en matière de nominations dans la fonction publique, notamment qu'elles soient menées de manière juste, transparente et de bonne foi.

[88] La plaignante a allégué que les deux nominations constituaient un abus de pouvoir dans l'application du principe du mérite. La majorité de ses arguments visaient la nomination de Mme Chainey. Elle a affirmé à plusieurs reprises que les processus de nomination étaient inéquitables.

[89] Cependant, il est incontesté que la plaignante ne satisfaisait pas aux critères de mérite. Elle a reconnu ne pas être bilingue, et aucuns résultats de test de langue seconde ne figurent à son dossier dans la base de données de la CFP. Par conséquent, elle ne satisfaisait pas à l'exigence impérative de bilinguisme pour les postes PM-04 et n'aurait pu être nommée à l'un ou l'autre des postes.

[90] Concernant l'établissement des qualifications essentielles, dans *Visca c. Sous-ministre de la Justice*, 2007 TDFP 24, au par. 34, l'ancien Tribunal a tenu compte du fait qu'il n'y avait pas de règles strictes quant à la manière dont ces qualifications essentielles doivent être déterminées.

[91] L'article 30(2) de la *LEFP* confère aux gestionnaires un vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer les qualifications essentielles d'un poste, ainsi que les qualifications supplémentaires pouvant constituer des atouts, les exigences opérationnelles actuelles ou futures, et les besoins organisationnels.

[92] L'ÉCM de chaque poste PM-04 était identique et énonçait les exigences en matière d'études, d'expérience, de connaissances, de compétences, de qualités personnelles, de qualifications constituant des atouts, ainsi que les exigences

linguistiques de chaque poste. Il incluait également un besoin organisationnel visant à garantir que SAC dispose d'un effectif représentatif de la population qu'il sert, avec la possibilité de privilégier les candidats satisfaisant aux critères de mérite et s'identifiant comme membres de l'un des quatre groupes désignés visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (L.C. 1995, ch. 44).

[93] Le formulaire [traduction] d'« Évaluation des préjugés et des obstacles et justification de la décision de sélection » a également été rempli pour les deux candidats. Il s'agit d'une exigence relativement nouvelle, découlant des modifications apportées à la *LEFP* en juin 2021, qui impose aux gestionnaires d'évaluer leurs méthodes d'évaluation et leur application afin d'identifier les préjugés et obstacles potentiels, et d'expliquer les mesures prises pour atténuer leurs effets.

[94] De plus, dans l'évaluation de chaque candidat, la gestionnaire subdéléguée a fourni la liste de toutes les sources d'information utilisées dans le processus d'évaluation, ainsi qu'une évaluation narrative expliquant comment chaque candidat satisfaisait aux critères essentiels du poste.

[95] La Commission a admis que des raisons opérationnelles, notamment des besoins opérationnels urgents ou la stabilité de la dotation, peuvent justifier légitimement la modification ou la réduction d'une qualification essentielle.

[96] Dans *Viggers*, la Commission a conclu que la décision d'un gestionnaire de réduire le niveau de certification requis pour les capitaines de regroupement de navires ne constituait pas un abus de pouvoir. Elle a accepté l'explication du gestionnaire subdélégué selon laquelle cela répondait à un besoin urgent de pourvoir certains postes.

[97] Dans *Hutlet c. Administrateur général (ministère de la Défense nationale)*, 2023 CRTESPF 73, la Commission n'a constaté aucun abus de pouvoir dans la décision des gestionnaires de réduire l'exigence en matière de certification, en tant que qualification essentielle, afin d'assurer la stabilité de la dotation. Elle a également conclu que la qualification plus exigeante n'était pas nécessaire pour le poste en question.

[98] De façon analogue, dans le présent cas, j'accepte l'explication de l'intimé quant à la réduction de l'exigence en matière d'expérience dans le traitement de dossiers

complexes pour les postes PM-04, qui est passée de 24 à 12 mois. Dans le présent cas, la gestionnaire subdéléguée chargée des nominations a examiné l'ÉCM pour le poste PM-04 d'agent en matière de politiques et de programmes.

[99] Il a été déterminé que la qualification essentielle de 24 mois d'expérience dans le traitement de dossiers complexes d'inscription pouvait être réduite à 12 mois, compte tenu des changements dans le contexte de travail, et que cette durée représentait de manière générale une expérience suffisante pour les postes. En outre, ce changement a été appliqué tant aux deux nominations intérimaires qu'au poste PM-04 pourvu pour une période indéterminée par la suite. Aucun élément de preuve ne laisse entendre que cette modification aurait été exceptionnelle ou destinée à favoriser les personnes nommées, ni qu'elle constitue en soi un abus de pouvoir.

[100] Bien que la plaignante ait manifestement été en désaccord avec la décision des gestionnaires et ait utilisé la procédure de plainte pour officialiser cette opposition, un simple désaccord ne suffit pas à établir un abus de pouvoir.

[101] Contrairement aux allégations de la plaignante, j'estime qu'aucune preuve ne permet de conclure que la réduction du nombre de mois requis pour le traitement de dossiers complexes, de 24 à 12 mois, constitue un abus de pouvoir.

3. Y a-t-il eu abus de pouvoir en raison d'un favoritisme personnel?

[102] La plaignante a également allégué que les nominations étaient révélatrices d'un favoritisme personnel de la part de Mme Simoneau.

[103] L'article 2(4) de la *LEFP* prévoit ce qui suit : « Il est entendu que, pour l'application de la présente loi, on entend notamment par abus de pouvoir la mauvaise foi et le favoritisme personnel. »

[104] La Commission a fourni des précisions au sujet de la définition de « favoritisme personnel ». Dans *Glasgow c. Sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*, 2008 TDFP 7, l'ancien Tribunal a fourni plusieurs exemples de favoritisme personnel, notamment la sélection d'une personne fondée sur un intérêt personnel indu dans la nomination. Cela inclut le choix d'un candidat parce qu'il s'agit d'un ami, d'un membre de la famille ou d'un voisin, ou encore en raison de l'existence d'une relation personnelle étroite, y compris celles qui peuvent se nouer dans le cadre d'une collaboration professionnelle quotidienne. La Commission a également noté que

le fait de nommer quelqu'un à titre de faveur personnelle ou pour obtenir une faveur constitue également un cas de favoritisme personnel pouvant constituer un abus de pouvoir.

[105] Les allégations de favoritisme personnel portent atteinte à la transparence et à l'équité des processus de dotation prévus par la *LEFP*. De plus, je souscris à l'argument de l'intimé selon lequel de telles allégations sont graves, puisqu'elles remettent souvent en question l'intégrité du gestionnaire subdélégué chargé du processus de nomination. Dès lors qu'elles sont soulevées, elles doivent être étayées par des éléments de preuve et non reposer sur de simples conjectures.

[106] J'accueille le témoignage non contredit de Mme Simoneau selon lequel elle faisait preuve de vigilance afin de ne pas mêler vie professionnelle et vie privée, allant même jusqu'à éviter d'ajouter ses employés à ses contacts sur les réseaux sociaux pour ne pas leur donner l'impression qu'elle était leur amie. Je juge louable que Mme Simoneau prenne son rôle de gestionnaire dans la fonction publique avec autant de sérieux et cherche à éviter les zones grises qui peuvent surgir lorsque des gestionnaires développent des liens amicaux avec les employés sous leur supervision. Il n'existe tout simplement aucun élément de preuve établissant que Mme Simoneau entretenait une relation personnelle avec les candidats en cause ou qu'elle les aurait choisis pour un motif autre que professionnel.

[107] Je conclus donc qu'il n'y a aucune preuve de favoritisme personnel dans les processus de nomination.

4. Les deux allégations supplémentaires soulevées par la plaignante

[108] Au cours de l'audience, la plaignante a formulé deux allégations supplémentaires que l'intimé a soutenu ne pas avoir été soulevées dans ses plaintes initiales, dans l'échange de renseignements ou dans ses allégations.

[109] La première allégation était qu'un abus de pouvoir avait eu lieu dans l'application du principe du mérite lors de la sélection de Mme Chainey, car au moment de sa nomination en août 2023, elle ne possédait pas 12 mois d'expérience dans le traitement de dossiers complexes.

[110] La seconde allégation était que Mme Chainey n'était pas bilingue, car la plaignante avait travaillé avec elle et elle avait constaté qu'elle ne parlait pas couramment l'anglais.

[111] L'intimé s'est opposé aux deux allégations, faisant valoir qu'il a le droit de connaître les éléments de preuve auxquels il doit répondre et que la plaignante avait eu de nombreuses occasions de soulever ces allégations avant l'audience, ce qui lui aurait permis de s'y préparer.

[112] Comme je l'ai mentionné précédemment, à plusieurs reprises, la plaignante a mentionné que le processus lui était entièrement nouveau et qu'elle manquait d'expérience, ce qui la désavantageait. Bien qu'elle n'ait effectivement pas d'expérience, elle a démontré, tout au long de l'audience, qu'elle était animée d'un souci d'équité.

[113] L'intimé a soulevé son objection en s'appuyant sur la décision *Burchill c. Procureur général du Canada*, 1980 CanLII 4207 (CAF). L'arrêt *Burchill* protège contre l'injustice procédurale en garantissant que les parties n'essaient pas de changer ou de modifier la nature de leurs griefs après les avoir renvoyés à l'arbitrage. Bien que le présent cas porte sur des plaintes, et non sur des griefs devant être présentés à tous les paliers de la procédure de règlement des griefs, je conclus que le principe voulant que les parties soient dûment avisées de la teneur des griefs s'applique dans le présent cas. Autrement dit, les parties ont le droit de connaître les éléments de preuve qu'elles auront à contester et d'être informées de l'ensemble des allégations formulées.

[114] Je conclus que l'objection est fondée en ce qui concerne la deuxième allégation, selon laquelle Mme Chainey ne satisfaisait pas à l'exigence de bilinguisme. La plaignante a eu plusieurs occasions de formuler cette allégation, dans les plaintes initiales, lors de l'échange de renseignements, et à la suite de la conférence préparatoire à l'audience, lorsqu'on lui a ordonné de fournir les précisions concernant les prétendues [traduction] « incohérences » dans les processus de nomination. Malgré ces occasions, elle n'a pas soulevé, avant l'audience, l'allégation selon laquelle Mme Chainey ne satisfaisait pas à l'exigence de bilinguisme.

[115] Toutefois, je rejette l'objection de l'intimé à l'égard de la première allégation, selon laquelle celle-ci ne fait pas partie des plaintes. La plaignante a formulé cette allégation le 5 janvier 2024. Il est évident, d'après la réponse de l'intimé datée du 2 février 2024, que celui-ci avait compris que l'allégation voulant que Mme Chainey ne

satisfaisait pas à l'exigence en matière de qualification essentielle d'un an d'expérience faisait partie des plaintes regroupées. Il a formulé son interprétation de cette allégation comme suit :

[Traduction]

[...]

[...] La plaignante allègue un abus de pouvoir dans l'établissement du mérite pour la nomination de Nathalie Chainey. Plus précisément, elle soutient que les critères de mérite du poste ont été adaptés à la personne nommée. La plaignante allègue en outre que la personne nommée ne satisfait pas au critère d'expérience : minimum d'un an d'expérience dans le traitement de dossiers complexes d'inscription, et que les fonctions de la candidate ont été exagérées dans la justification. La plaignante soutient qu'il s'agit d'un favoritisme, les règles ayant été assouplies en faveur de la personne nommée.

[...]

[Le passage en évidence l'est dans l'original]

[116] Je conclus donc que l'intimé n'a pas été pris par surprise et que cette allégation n'a pas été soulevée pour la première fois au cours de l'audience.

[117] J'estime cependant que la personne nommée, Mme Chainey, satisfaisait à l'exigence d'un an d'expérience dans le traitement de dossiers complexes entre juillet 2022 et août 2023. Le document [traduction] « Évaluation du candidat par rapport à l'Énoncé des critères de mérite » indique qu'elle a rejoint l'équipe responsable de l'inscription en tant qu'agente de programme en juin 2022 et qu'elle a, depuis, traité des dossiers complexes, y compris durant la période où elle occupait un poste PM-04 intérimaire au sein de l'équipe d'ELM, à compter d'avril 2023.

[118] Ce document décrit en détail les types de dossiers sur lesquels Mme Chainey a travaillé, notamment des dossiers d'adoption, ceux de femmes non autochtones ayant acquis le statut avant 1987 par mariage avec une personne autochtone, et ceux de personnes sans numéro de bande ni membres de famille inscrits.

[119] La plaignante n'a présenté aucun élément de preuve susceptible de contredire le fait que Mme Chainey a travaillé sur des dossiers complexes, si ce n'est pour souligner que celle-ci ne détenait pas de délégation. La Commission accueille le témoignage non contredit de Mme Simoneau, selon lequel la délégation n'est pas une condition

préalable au traitement de dossiers complexes, et que de nombreux agents en matière de politiques et de programmes PM-03 ne détiennent pas de délégation de niveau 2. Comme dans le cas de Mme Chainey, cela n'empêche pas les agents en matière de politiques et de programmes PM-03 de travailler sur des dossiers complexes. Par conséquent, je conclus qu'il n'y a eu aucun abus de pouvoir dans l'application du principe du mérite en ce qui concerne l'exigence d'une année d'expérience de Mme Chainey dans le traitement de dossiers complexes.

B. Réparation

[120] Les parties ont présenté des arguments sur les mesures correctives ou les réparations en vertu des articles 81 et 82 de la *LEFP*.

[121] Comme j'ai conclu que la plaignante n'a pas démontré qu'il y avait eu un abus de pouvoir dans le choix du processus ni dans l'application du principe du mérite pour les deux nominations, il m'est inutile d'examiner les arguments des parties concernant la réparation, y compris les arguments verbaux de la CFP.

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

(L'ordonnance apparaît à la page suivante)

IV. Ordonnance

[123] Les plaintes sont rejetées.

Le 24 avril 2025.

Traduction de la CRTESPF

**Patricia H. Harewood,
une formation de la Commission des relations de
travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral**