



Commission de la fonction publique
du Canada

Public Service Commission
of Canada



Rapport sur l'entente concernant le suivi de la Vérification de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Octobre 2011

Canada

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- de faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.

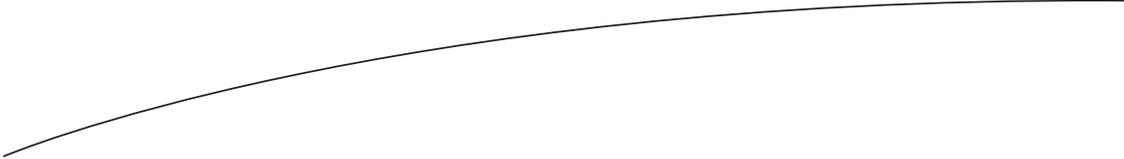
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

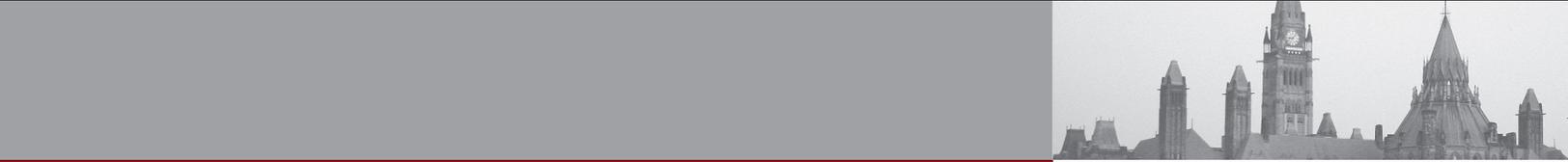
Téléphone : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web, à l'adresse www.psc-cfp.gc.ca.

N° de catalogue : SC3-158/2011F-PDF
ISBN : 978-1-100-98082-9

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2011





Rapport sur l'entente concernant le suivi de la Vérification de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

Octobre 2011

Ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Nous vous prions de bien vouloir présenter au Parlement le Rapport spécial de la Commission de la fonction publique du Canada, *Rapport sur l'entente concernant le suivi de la Vérification de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada*.

Nous vous présentons le rapport conformément au paragraphe 23(3) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (L.C. 2003, ch. 23, art. 12 et 13, tels que modifiés).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.



La présidente,
Maria Barrados



La commissaire,
Manon Vennat

Table des matières

Contexte	3
État de la situation	3
Objectif et méthodologie du rapport.....	3
Sommaire des observations.....	4
Contexte organisationnel	6
Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada.....	6
Commission de la fonction publique	7
Observations sur l’application de l’entente	8
Nominations ayant fait l’objet d’une enquête de la Commission de la fonction publique (articles 1 et 2).....	8
<i>État d’avancement des dossiers visés par une enquête</i>	9
<i>Observations découlant des enquêtes</i>	10
Nominations vérifiées par la Commission de la fonction publique (articles 3, 4 et 5)	11
Observations sur les nominations vérifiées	11
<i>Le mérite a été respecté dans presque toutes les nominations examinées</i>	11
<i>Deux processus de nomination comportaient des indicateurs d’erreur, d’omission ou de conduite irrégulière</i>	13
<i>Les valeurs directrices avaient été respectées dans tous les processus non annoncés, à l’exception d’un seul</i>	14
<i>Autres observations de vérification</i>	14
La Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada a fait rapport à la Commission de la fonction publique (articles 6 et 7)	14
Conclusion	15
Réponse globale de la Commission de l’immigration et du statut de réfugié du Canada	17
À propos du rapport	18
Vérification	18
Enquêtes.....	19
Annexe 1	20
Annexe 2	21

Contexte

État de la situation

1. En octobre 2009, la Commission de la fonction publique (CFP) a présenté les résultats de sa vérification de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR). La vérification avait permis de constater que les pratiques et systèmes de l'organisation comportaient des lacunes au chapitre de la planification des ressources humaines (RH), de la surveillance et du soutien en RH fourni aux gestionnaires subdélégués de la région du Centre. Elle avait également suscité des préoccupations quant à la conformité des nominations et processus de nomination de la CISR avec la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), le Cadre de nomination de la CFP et les autres autorisations en vigueur.
2. À la suite de la vérification de 2009, qui indiquait que la CISR devait améliorer ses pratiques de dotation, la CFP et la CISR ont signé une entente. Celle-ci stipulait que la CISR ferait rapport à la Commission sur la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport de vérification de 2009 et que la CFP continuerait à vérifier les nominations faites par la CISR pendant un an (de juillet 2009 à juin 2010) afin d'offrir une meilleure garantie de conformité des nominations (**voir l'annexe 1**). Aux termes de cette entente, la CISR consentait à ce que la CFP puisse faire enquête sur tout processus de nomination interne relevé dans le cadre de la vérification, et elle s'engageait à prendre les mesures correctives appropriées dès la réception des rapports d'enquête de la CFP.

Objectif et méthodologie du rapport

3. Conformément à l'article 8 de l'entente entre les deux organisations, l'objectif de la présente publication est de faire rapport sur l'application de l'entente (articles 1 à 7). Le présent rapport comprend les observations faites par la Direction générale de la vérification et des services de données, la Direction générale des enquêtes et la Direction générale des politiques au sujet de l'entente signée.
4. Dans le cadre des travaux de vérification, la CFP a examiné un échantillon de nominations découlant de processus annoncés et non annoncés effectués pendant la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010. Lors de la vérification de 2009, la CFP avait soulevé des questions concernant les nominations visant d'anciens commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil. Toutefois, il a été impossible d'aborder ces questions dans le présent rapport, puisque aucune nomination visant d'anciens commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil n'a été effectuée durant la période visée. Le cadre, les pratiques et les systèmes utilisés par la CISR pour gérer ses activités de nomination n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle vérification.

5. À la suite de sa vérification menée en 2009, la CFP a déterminé que 13 dossiers devaient faire l'objet d'une enquête. De ces enquêtes, 12 ont été terminées. Dans le cadre de sa vérification continue de la CISR (prévue à l'article 3 de l'entente), la CFP a ciblé trois autres nominations qui devaient faire l'objet d'une enquête. L'une de ces enquêtes a été menée par la CFP, tandis que les deux autres ont été entreprises par la CISR. Pour de plus amples renseignements sur la méthodologie de vérification et les travaux d'enquête, veuillez consulter la section **À propos du rapport**, à la fin de la présente publication.

Sommaire des observations

6. Tel qu'il avait été convenu dans l'entente signée, la CISR a élaboré un plan d'action et a fait rapport à la CFP sur la mise en œuvre des recommandations découlant de la vérification initiale de 2009. Les résultats du Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation de 2010-2011 démontrent d'ailleurs que la CISR a pris des mesures pour améliorer ses pratiques de dotation à la suite des recommandations formulées dans le rapport de vérification de 2009.
7. Les travaux de vérification de la CFP, portant sur une période d'un an (de juillet 2009 à juin 2010), ont révélé que les nominations et processus de nomination de la CISR sont, en général, conformes à la LEFP, au Cadre de nomination de la CFP et aux autres autorisations en vigueur. L'examen des processus de nomination de la CISR a, quant à lui, permis de constater que le mérite avait été respecté dans presque toutes les nominations vérifiées. Nous avons constaté que toutes les justifications relatives à des processus non annoncés, à l'exception d'une seule, démontraient que les valeurs directrices avaient été respectées. Or, nous avons relevé des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière dans 2 des 37 processus de nomination vérifiés.
8. La Commission a renvoyé tous les dossiers qui soulevaient des préoccupations à la Direction générale des enquêtes ou au président de la CISR, pour que le dossier soit étudié et que des mesures soient prises au besoin. Aux termes de l'entente signée (article 2), la CISR avait accepté de prendre les mesures correctives appropriées dès la réception de tout rapport d'enquête de la CFP.
9. À la suite de sa vérification initiale de la CISR menée en 2009, la CFP avait déterminé que 13 dossiers devaient faire l'objet d'une enquête. Dans le cadre de sa vérification continue de la CISR, la CFP a ciblé trois autres nominations qui devaient faire l'objet d'une enquête. L'une de ces enquêtes a été effectuée par la CFP, alors que les deux autres, toujours en cours, ont été confiées à la CISR. Ainsi, au total, 16 dossiers ont fait l'objet d'une enquête : 14 relevaient de la CFP et deux, de la CISR. Parmi les 13 dossiers pour lesquels l'enquête est terminée, la CFP a déterminé qu'il y avait eu erreur ou conduite irrégulière dans 11 cas. Dans deux cas, la CFP a conclu qu'il n'y avait aucune preuve d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière. Des trois enquêtes toujours en cours, l'une est menée par la CFP et les deux autres, par la CISR.

10. Aux termes de l'entente signée par la CFP et la CISR, cette dernière consentait à ce que la CFP réalise des enquêtes sur ses processus de nomination internes (article 1) et elle s'engageait à prendre les mesures correctives appropriées (article 2). Toutefois, la CISR a remis en question les procédures d'enquête de la CFP, affirmant qu'elles présentaient des lacunes et qu'elles allaient à l'encontre de l'équité procédurale.
11. Dans la majorité des cas, sauf pour les dossiers où les allégations n'ont pas été jugées fondées, la CISR ne souscrivait pas aux conclusions de l'enquête de la CFP ni aux mesures correctives proposées. Elle estimait en fait que les enquêtes de la CFP vont à l'encontre de l'équité procédurale. La CISR est également d'avis que de nombreux rapports d'enquête comprennent des conclusions fondées sur des opinions et croyances plutôt que sur des faits ou éléments de preuve. Par conséquent, il n'a pas été possible de parvenir à une entente quelconque sur les mesures correctives appropriées à prendre dans la plupart des cas où la prise de telles mesures a été imposée ou recommandée.

Contexte organisationnel

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

12. La CISR est le plus important tribunal administratif indépendant au Canada. Elle a été créée le 1^{er} janvier 1989, à la suite d'une modification apportée à la *Loi sur l'immigration*. En 2002, cette loi a été remplacée par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR). La mission de la CISR consiste à régler, de manière efficace, équitable et conforme à la loi, les questions touchant l'immigration et le statut de réfugié. Une des responsabilités de la CISR consiste à déterminer qui a réellement besoin de protection parmi les milliers de demandeurs d'asile qui se présentent tous les ans au Canada.
13. La CISR compte trois sections, qui ont chacune un mandat distinct établi en vertu de la LIPR :
 - La Section de la protection des réfugiés statue sur les demandes d'asile présentées au Canada;
 - La Section de l'immigration réalise des enquêtes et des contrôles des motifs de détention;
 - La Section d'appel de l'immigration entend les appels en matière de parrainage, les appels de certaines mesures de renvoi, les appels sur l'obligation de résidence et les appels interjetés par le ministre de décisions rendues par la Section de l'immigration à la suite d'une enquête.
14. La *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés* a reçu la sanction royale le 29 juin 2010. Cette étape marquait le début d'une période de transition durant laquelle la CISR a entrepris les démarches de préparation nécessaires en vue de la mise en œuvre de cette nouvelle loi. Conformément à cette dernière, la CISR a créé deux nouvelles sections et plusieurs nouveaux processus pour faciliter leur fonctionnement. La CISR exerce ses activités dans un milieu complexe et imprévisible où des facteurs, comme les mouvements de réfugiés et les tendances migratoires changeantes, influent sur le nombre et le type de cas reçus. Depuis la mise en œuvre de la nouvelle loi, la CISR doit composer avec de nouvelles priorités en matière de RH et de nouveaux défis en dotation.
15. En 2010-2011, la CISR disposait d'un budget annuel d'environ 117 millions de dollars et comptait 1 025 équivalents temps plein. Ce nombre comprend les fonctionnaires et les personnes nommées par décret du gouverneur en conseil. Les employés de la CISR travaillent principalement hors de la région de la capitale nationale.

Commission de la fonction publique

16. La CFP est chargée de l'application de la LEFP. Cette loi lui confère le droit exclusif de nomination externe et interne à la fonction publique. Les nominations faites par la CFP doivent être fondées sur le mérite et exemptes d'influence politique. La LEFP permet également à la CFP de déléguer aux administrateurs généraux ses pouvoirs en matière de nomination, ainsi que d'autres pouvoirs connexes, et de prendre des mesures correctives pour les nominations découlant de processus internes. Pour la période visée par le présent rapport, la CISR a été dirigée par deux présidents. La CFP a signé un instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination prévoyant la délégation des pouvoirs de nomination et des pouvoirs connexes à chacun des présidents en fonction à la CISR durant la période visée. Chaque président disposait des pleins pouvoirs de délégation lors de la conduite des travaux liés au présent rapport.

Observations sur l'application de l'entente

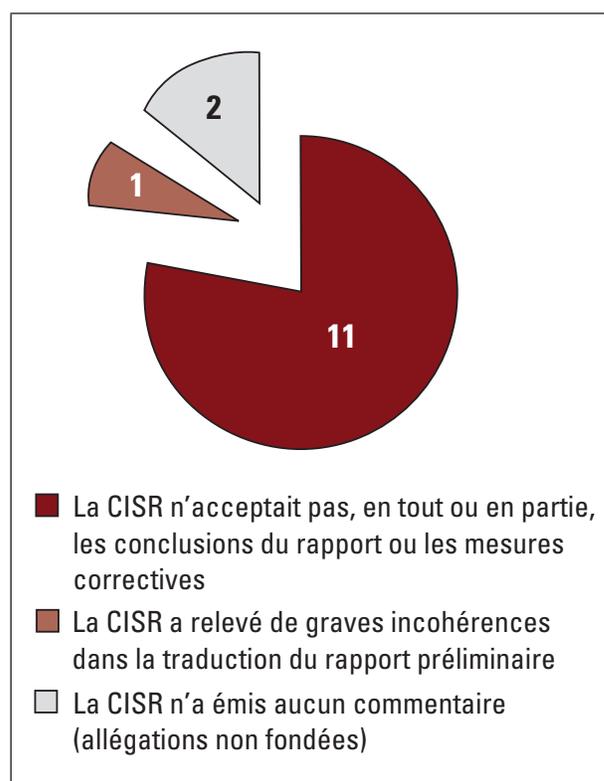
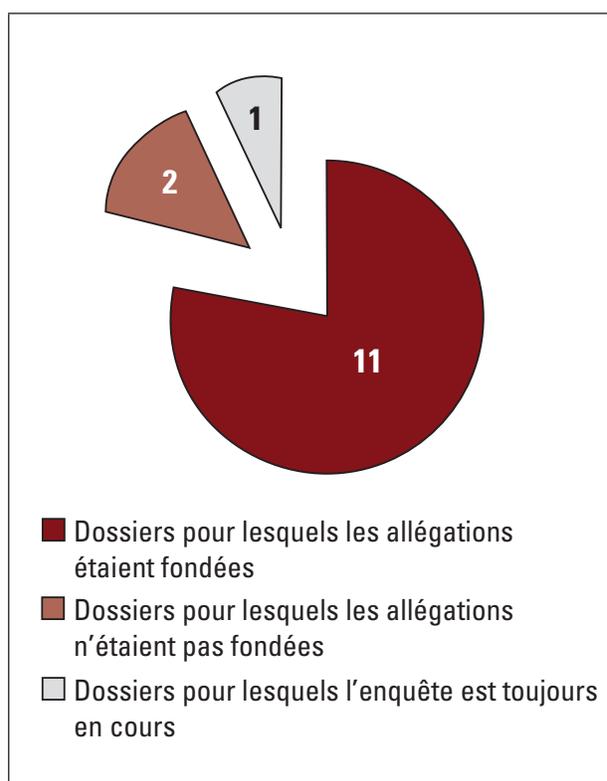
Nominations ayant fait l'objet d'une enquête de la Commission de la fonction publique (articles 1 et 2)

17. Pour faire suite à la vérification de 2009, la CFP et la CISR ont signé une entente prévoyant l'application des dispositions suivantes pendant un an :
 - (Article 1) La CISR accepte que, conformément au paragraphe 67(2) de la LEFP, la CFP puisse faire enquête sur tout processus de nomination interne relevé dans sa vérification de la CISR;
 - (Article 2) La CISR prendra les mesures correctives appropriées dès la réception du rapport portant sur les enquêtes mentionnées en 1.
18. Lors de la vérification initiale de 2009, il avait été déterminé que 13 dossiers devaient faire l'objet d'une enquête; par la suite, trois autres dossiers ont été ciblés dans le cadre des travaux de vérification continue. La CFP a mené 14 de ces 16 enquêtes (13 découlaient de la vérification initiale et une découlait de la vérification continue), tandis que la CISR a entrepris deux enquêtes (elles découlaient toutes les deux de la vérification continue). Il convient de mentionner que 2 nominations ciblées sur 3 dans le cadre de la vérification continue avaient été effectuées au terme de processus menés en 2007, soit avant la mise en œuvre du plan d'action de la CISR qui donnait suite à la vérification de 2009.
19. Les procédures de la CFP donnent l'occasion aux organisations et personnes visées de présenter leur version des faits, de formuler des commentaires sur tous les faits pertinents relevés pendant l'enquête et de présenter des observations sur les faits et critères juridiques applicables avant la diffusion du rapport d'enquête. Une fois le rapport diffusé, les personnes et les organisations ont l'occasion de présenter leurs commentaires sur l'analyse, les conclusions et toute mesure corrective avant que la Commission ne prenne de décision définitive concernant les mesures correctives à appliquer. La CISR affirme toutefois que les procédures d'enquête de la CFP comportent des lacunes et qu'elles vont à l'encontre de l'équité procédurale. Plus précisément, la CISR croit que toutes les parties visées devraient pouvoir formuler des commentaires sur l'analyse et les conclusions des enquêtes avant la diffusion des rapports.
20. La CFP n'est pas d'accord avec les propos de la CISR. En effet, elle est d'avis que ses procédures satisfont à l'obligation d'équité procédurale envers les organisations et les personnes concernées. La CFP applique ces procédures depuis l'entrée en vigueur de la LEFP et a reçu l'appui des tribunaux à cet égard dans le cadre de nombreuses révisions judiciaires.
21. En raison de cette divergence d'opinions, la CISR n'acceptait pas les conclusions de la plupart des enquêtes de la CFP ni les mesures correctives imposées, proposées ou recommandées. La CISR a indiqué qu'elle ne pouvait pas les accepter, car le processus d'enquête était vicié et de nombreux rapports d'enquête comprenaient des conclusions fondées sur des opinions et croyances plutôt que sur des faits ou éléments probants.

22. La CFP ne souscrit pas aux affirmations de la CISR. Elle maintient que ses enquêtes sont fondées sur les principes de l'équité procédurale de même que sur des procédures opérationnelles qui ont reçu l'appui des tribunaux dans le cadre de nombreux contrôles judiciaires. Les analyses et conclusions de ses enquêtes sont fondées sur les éléments de preuve recueillis par l'enquêteur à l'étape de la collecte des faits. Les conclusions sont, quant à elles, formulées selon la prépondérance de la preuve.

Figure 1 : Résultats des 14 dossiers de la CISR envoyés aux enquêtes de la CFP

Figure 2 : Commentaires de la CISR



État d'avancement des dossiers visés par une enquête

23. Comme en témoignent les figures ci-dessus, la plupart des enquêtes de la CFP ont démontré que les allégations étaient fondées. Toujours dans la majorité des cas, la CISR n'acceptait pas, en tout ou en partie, les conclusions du rapport de la CFP ou les mesures correctives proposées, imposées ou recommandées. Dans les deux cas où les allégations n'étaient pas fondées, la CISR n'a fourni aucun commentaire.
24. En ce qui concerne l'enquête menée par la CFP qui est toujours en cours, la CISR s'est dite insatisfaite de la qualité de la traduction du rapport exposant les faits : elle soutient qu'il existe de graves incohérences entre les versions française et anglaise du rapport. La CFP a donc procédé à un examen professionnel des documents pour en évaluer la qualité. Aucun problème important n'a été identifié. La CISR soutient toutefois que le rapport est problématique.

25. **L'annexe 2** donne un aperçu de l'état d'avancement des enquêtes menées par la CFP et la CISR.

Observations découlant des enquêtes

26. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de l'entente avec la CISR, la CFP a dû composer avec divers problèmes qui suscitent des préoccupations :
- La CISR a accepté très peu de conclusions tirées par la CFP au terme de ses enquêtes. La CISR a affirmé qu'elle ne pouvait souscrire à la majorité des mesures correctives découlant des conclusions des enquêtes puisqu'elle estimait que les procédures d'enquête étaient viciées des lacunes (elle estime d'ailleurs que c'est toujours le cas); la CISR a pris les mesures correctives imposées ou recommandées par la CFP uniquement lorsque ces dernières ne touchaient pas directement des personnes faisant toujours partie de l'organisation.
 - La CISR a signalé à la CFP que des mesures correctives avaient été imposées à la suite d'enquêtes menées par la CFP dans très peu de cas et qu'elle s'y était conformée en appliquant les mesures correctives en question. En fait, dans de nombreux cas, aucune mesure corrective n'a été imposée même si l'enquête démontrait que les allégations étaient fondées, car les personnes visées avaient quitté la fonction publique (**voir l'annexe 2**).
 - En plus de remettre en question les procédures d'enquête et les conclusions de la CFP, la CISR a émis des réserves par rapport à d'autres éléments, notamment en refusant la traduction d'un rapport exposant les faits; or, il a été déterminé depuis, à la suite d'un examen professionnel, que ce rapport ne comportait aucune erreur importante.
 - La CFP remarque que la CISR a entrepris une enquête sur deux des nominations découlant de processus internes relevées dans le cadre de la vérification continue. Ces enquêtes ont démarré au début de 2010. Comme la Commission n'a été informée d'aucun résultat à cet égard à ce jour, elle suppose que ces enquêtes sont toujours en cours.
 - Diverses enquêtes achevées par la CFP concernaient directement le président de la CISR et avaient donné lieu à des recommandations de mesures correctives. Dans sa réponse, la CISR a admis que certaines erreurs et omissions avaient été commises, mais elle n'a pas reconnu qu'il y avait eu conduite irrégulière. La CISR n'a pas accepté les mesures correctives recommandées (révocation de la nomination et lancement d'un nouveau processus de nomination annoncé) et a plutôt décidé d'appliquer des mesures correctives distinctes (réévaluation de la personne nommée et préparation de justifications écrites relatives au choix d'un processus de nomination).
27. La CISR estime que les procédures d'enquête de la CFP sont viciées. Elle a donc informé la CFP qu'elle ne peut pas accepter les conclusions de ses enquêtes dans de nombreux cas. La CFP croit fermement que ses procédures d'enquête respectent l'équité procédurale. Compte tenu de ce désaccord entre les deux organisations, la CFP estime qu'il est difficile de présenter un rapport complet sur les dispositions de l'entente actuelle, car elles s'appliquent à ses

enquêtes. Selon la CFP, des préoccupations d'ordre général posent encore des problèmes à ce jour. En particulier, la CISR a affirmé qu'elle ne remet pas en question le droit de la CFP de mener des enquêtes. Elle n'est toutefois pas en mesure d'accepter les conclusions de la plupart de ses enquêtes. Ainsi, la CFP est d'avis que la résolution appropriée des problèmes décelés dans le cadre des enquêtes a été difficile, voire impossible, surtout pour les enquêtes qu'elle a menées au nom de la CISR en vertu du paragraphe 67(2) de la LEFP (voir le paragraphe 47).

Nominations vérifiées par la Commission de la fonction publique (articles 3, 4 et 5)

28. Conformément à l'entente signée avec la CISR, la Commission a continué à vérifier les nominations faites par la CISR pour une période d'un an (de juillet 2009 à juin 2010) (article 3). La CISR a rendu accessibles tous les renseignements sur les nominations aux fins des activités de vérification (article 4). La CISR a également fourni l'information, les locaux, les installations et le soutien dont la CFP avait besoin pour vérifier les nominations (article 5).

Observations sur les nominations vérifiées

Le mérite a été respecté dans presque toutes les nominations examinées

29. La CFP s'attendait à ce que les nominations et processus de nomination de la CISR soient conformes à la LEFP, au Cadre de nomination de la CFP et aux autres autorisations en vigueur, y compris les lignes directrices organisationnelles.
30. Selon l'article 30 de la LEFP, les nominations doivent être fondées sur le mérite. Le mérite est respecté lorsque, selon la Commission, la personne à nommer possède toutes les qualifications essentielles établies par l'administrateur général pour le travail à accomplir et, s'il y a lieu, toute autre qualification constituant un atout et qu'elle satisfait aux exigences opérationnelles et besoins organisationnels établis par l'administrateur général.
31. Le mérite a été respecté dans 92 % (34 sur 37) des nominations vérifiées. Dans 5 % (2 sur 37) d'entre elles, le mérite n'avait pas été démontré, tandis que dans 3 % (1 sur 37) des cas, le mérite n'avait pas été respecté. Le **tableau 1** présente un sommaire de nos observations sur le mérite concernant les nominations vérifiées depuis la vérification initiale réalisée en 2009.

Tableau 1 : Observations sur le mérite

Observations		Nombre de nominations selon le type de processus		Total
		Annoncé	Non annoncé	
Le mérite a été respecté	Les outils ou méthodes d'évaluation ont permis d'évaluer les qualifications essentielles et les autres critères de mérite appliqués à cette nomination; la personne nommée satisfaisait aux exigences fixées.	28 (90 %)	6 (100 %)	34 (92 %)
Le mérite n'a pas été démontré	Les outils ou méthodes d'évaluation n'ont pas permis de démontrer que la personne nommée satisfaisait aux exigences fixées.	2 (7 %)	0 (0 %)	2 (5 %)
Le mérite n'a pas été respecté	La personne nommée ne possédait pas une ou plusieurs qualifications essentielles établies ou ne répondait pas aux autres critères de mérite appliqués.	1 (3 %)	0 (0 %)	1 (3 %)
Total des nominations vérifiées		31 (100 %)	6 (100 %)	37 (100 %)

Source : Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique

32. Pour les nominations où le mérite n'a pas été démontré, soit l'évaluation n'a pas permis d'évaluer entièrement une ou plusieurs des qualifications essentielles, soit l'évaluation n'a pas été effectuée en entier au départ ou n'a pas été effectuée du tout, ce qui ne permettait donc pas d'appuyer les décisions de nomination. Pour l'une des nominations où le mérite n'a pas été démontré, la CISR a fourni par la suite à la CFP une évaluation effectuée en février 2010, qui portait sur toutes les qualifications essentielles établies pour la nomination.
33. En plus de l'échantillon représentatif de 37 dossiers relatifs à des processus annoncés et non annoncés, la CFP a examiné un échantillon déterminé de 25 nominations intérimaires. Selon nos travaux de vérification, le mérite a été respecté dans 22 des 25 nominations intérimaires vérifiées; l'une d'elles ne respectait pas le mérite, tandis que dans les deux autres cas, le mérite n'avait pas été démontré. La nomination qui ne respectait pas le mérite fait l'objet d'une enquête par la CISR. Pour ce qui est des deux autres nominations, la CISR a fourni à postériori à la CFP des renseignements supplémentaires sur les évaluations, lesquels indiquent que toutes les qualifications essentielles établies pour la nomination ont été évaluées.

Deux processus de nomination comportaient des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière

34. La CFP exige que la sélection et la nomination d'une personne soient fondées sur le mérite et qu'elles respectent les valeurs directrices que sont la justice, la transparence, l'accessibilité et la représentativité. Les dossiers de nominations doivent démontrer que ces valeurs ont été respectées tout au long du processus de nomination.
35. Dans 5 % (2 sur 37) des processus de nomination examinés, nous avons relevé des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière qui pourraient compromettre les valeurs directrices, en particulier la justice. Ces processus de nomination présentaient les caractéristiques suivantes :
- La note de passage avait été abaissée durant le processus, ce qui avait favorisé la personne nommée.
 - Des personnes qui postulaient dans le cadre d'un processus externe annoncé et qui semblaient posséder les qualifications requises avaient vu leur candidature rejetée à l'étape de la présélection, ce qui avait réduit le nombre de candidats possibles.
 - La personne nommée avait déjà occupé le poste à doter ou son statut d'employé avait évolué de façon progressive (son statut était passé d'employé occasionnel à employé pour une durée déterminée, puis à employé pour une période indéterminée).
36. Dans ces deux processus de nomination, le mérite n'avait pas été respecté ou démontré.
37. La **pièce 1** présente un exemple de processus de nomination qui comportait des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière.

Pièce 1 : Processus de nomination qui comportait des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière

Dans le cadre d'un processus de nomination interne annoncé visant un poste pour une période indéterminée, la personne nommée avait passé l'étape de la présélection même si elle ne possédait pas l'expérience requise. De plus, la note de passage pour l'un des facteurs liés aux connaissances avait été abaissée alors que le processus était en cours. Cette intervention avait permis à la personne nommée de prouver qu'elle possédait cette qualification essentielle et de poursuivre son cheminement dans le processus.

Source : Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique

Les valeurs directrices avaient été respectées dans tous les processus non annoncés, à l'exception d'un seul

38. Comme le prévoient les Lignes directrices de la CFP en matière de choix du processus de nomination, les nominations découlant de processus non annoncés doivent être accompagnées d'une justification écrite. Cette dernière doit en effet démontrer que le processus répond aux critères appliqués par l'organisation et respecte les valeurs directrices.
39. Pour faire suite à la vérification réalisée par la CFP en 2009, la CISR a adopté un modèle pour aider les gestionnaires subdélégués et les conseillers en RH à mener des processus non annoncés. À la lumière de son examen de six dossiers portant sur un processus de nomination non annoncé, la CFP a constaté que toutes (6 sur 6) les justifications démontraient que les critères appliqués par la CISR pour le choix d'un tel processus avaient été remplis. Nos travaux de vérification ont également révélé que 83 % (5 sur 6) des justifications démontraient que les valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité avaient été respectées.

Autres observations de vérification

40. La lettre d'offre constitue le document de nomination officiel qui décrit les conditions d'emploi ainsi que la durée de la nomination. Aucune personne ne devrait travailler dans les bureaux de la fonction publique fédérale sans une lettre d'offre ou une entente contractuelle dûment signée par elle-même et le gestionnaire subdélégué autorisé.
41. Dans le cadre de ses travaux de vérification, la CFP a constaté que 11 % (4 sur 37) des lettres d'offre de la CISR avaient été signées par un gestionnaire qui n'avait pas été investi des pouvoirs subdélégués nécessaires. La CISR a fourni à posteriori à la CFP de nouvelles lettres d'offre, émises et signées par un gestionnaire possédant les pouvoirs subdélégués requis.

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a fait rapport à la Commission de la fonction publique (articles 6 et 7)

42. Tel qu'il avait été convenu dans l'entente signée, la CISR a élaboré un plan d'action et fait rapport à la CFP sur la mise en œuvre des recommandations découlant de la vérification initiale de 2009, par l'entremise de ses rapports ministériels sur l'obligation de rendre compte en dotation (RMORCD) de 2009-2010 et de 2010-2011 (article 6). En vertu de cette même entente, la CFP a permis à la CISR d'avoir accès aux services d'un conseiller en dotation stratégique (article 7).

Conclusion

43. Le présent rapport portait sur l'application de l'entente conclue entre la CFP et la CISR (articles 1 à 7). Il comprend des observations faites par la Direction générale de la vérification et des services de données, la Direction générale des enquêtes et la Direction générale des politiques au sujet de l'entente signée.
44. Les travaux de vérification de la CFP ont indiqué que les nominations et processus de nomination de la CISR sont, en général, conformes à la LEFP, au Cadre de nomination de la CFP et aux autres autorisations en vigueur. L'examen des dossiers de nomination de la CISR a, quant à lui, permis de constater que le mérite avait été respecté dans la plupart des nominations vérifiées. Dans deux des processus de nomination vérifiés, des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière ont été relevés. Enfin, il a été constaté que toutes les justifications relatives à des processus non annoncés, à l'exception d'une seule, démontraient que les valeurs directrices avaient été respectées.
45. Au cours des travaux de vérification, la CISR a fourni à la CFP l'information, les locaux, les installations et le soutien dont elle avait besoin pour effectuer la vérification des nominations.
46. La CISR estime que les procédures d'enquête de la CFP sont viciées. Par conséquent, la CISR n'a accepté que quelques conclusions tirées par la CFP à la suite de ses enquêtes ou quelques recommandations de mesures correctives. La CFP croit que ses enquêtes sont menées de façon appropriée. Elle souligne d'ailleurs qu'elles sont fondées sur les principes de l'équité procédurale de même que sur des procédures opérationnelles qui ont reçu l'appui des tribunaux dans le cadre de nombreux contrôles judiciaires.
47. La CFP se préoccupe des répercussions que cette divergence d'opinions pourrait avoir sur la responsabilité globale de la Commission de veiller au maintien d'un système de dotation efficace assorti de mécanismes de recours appropriés. En vertu de la LEFP, les administrateurs généraux sont investis du pouvoir de dotation externe (nomination de personnes provenant de l'extérieur de la fonction publique). La CFP conserve toutefois le pouvoir de mener des enquêtes sur ces processus externes et d'imposer la prise de mesures correctives, le cas échéant. Pour ce qui est des processus internes (nomination de personnes provenant de la fonction publique), en vertu de la LEFP, ce sont les administrateurs généraux qui se voient déléguer le pouvoir de faire les nominations, de mener des enquêtes et d'imposer la prise de mesures correctives. Toutefois, lorsque la CFP estime que les pouvoirs délégués ne sont pas exercés de façon appropriée, la Commission peut retirer tous les pouvoirs délégués, imposer des conditions à leur exercice ou obtenir une exemption à cet égard. La CFP est d'avis que les enquêtes sur les nominations découlant de processus internes doivent respecter les valeurs énoncées dans la LEFP, et que toutes les nominations à la fonction publique doivent être fondées sur le mérite. La CFP estime qu'elle devra trouver des mécanismes lui permettant d'assumer un rôle plus important pour aborder les questions pouvant avoir une incidence sur la protection indépendante du mérite et des valeurs directrices.

48. Par conséquent, la CFP formule actuellement des recommandations en vue d'obtenir une exemption de l'application de la LEFP et du règlement connexe. Cette démarche permettra à la CFP de prendre en charge les enquêtes internes et la mise en place de mesures correctives au lieu de les déléguer à l'administrateur général de la CISR.
49. Tel qu'il avait été convenu dans l'entente signée, la CISR a élaboré un plan d'action et fait rapport à la CFP sur la mise en œuvre des recommandations découlant de la vérification initiale de 2009, dans le cadre de ses RMORCD de 2009-2010 et de 2010-2011. Les résultats du RMORCD de la CISR pour l'exercice 2010-2011 ont démontré que l'organisation a pris des mesures pour améliorer ses pratiques de dotation à la suite des recommandations formulées dans le rapport de vérification de 2009.
50. Pour veiller à ce que les nominations soient fondées sur le mérite et respectent les valeurs directrices, la CISR devrait continuer à mettre en œuvre son plan d'action et à surveiller son application. Ces mesures sont particulièrement importantes compte tenu des changements organisationnels occasionnés par la mise en œuvre de la *Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*, adoptée en juin 2010.

Réponse globale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

La CISR comprend les objectifs de la vérification des activités de dotation. Elle convient qu'elle vise à déterminer si l'organisation dispose d'un cadre, de pratiques et de systèmes appropriés pour gérer ses activités de dotation. Ils sont d'accord sur le fait qu'elle a aussi pour but de vérifier la conformité de ses nominations avec la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et les autres autorisations en vigueur. La vérification réalisée par la Commission de la fonction publique (CFP) portait sur les activités de dotation menées par la CISR. Cet exercice a révélé des points faibles dans quelques secteurs et s'est avéré une occasion précieuse pour la CISR d'améliorer ses pratiques de dotation. Pour donner suite à cette vérification, la CISR a élaboré et mis en œuvre un plan d'action. La CFP a d'ailleurs reconnu que ce plan permettrait d'apporter des améliorations dans tous les secteurs visés par les recommandations formulées dans le rapport de vérification.

Toutefois, la CISR avait de graves préoccupations quant à l'équité des procédures régissant les enquêtes entreprises par la CFP à la suite de sa vérification. Nous n'avons pas eu d'autre choix que de présenter une demande de contrôle judiciaire. Nous tenions, en effet, à nous assurer du respect du droit des personnes lésées de formuler des commentaires sur l'analyse et les conclusions de l'enquêteur avant que le rapport d'enquête soit complété. La CISR a accepté de retirer sa demande de contrôle judiciaire en échange de la signature d'une entente avec la CFP. Cette entente stipule que la CFP doit donner l'occasion aux personnes visées de formuler des commentaires sur le rapport d'enquête définitif et sur toute mesure corrective proposée avant d'accepter le rapport de la CFP et les mesures qui y sont recommandées.

À propos du rapport

Vérification

Considérations liées à l'étendue

Nos travaux de vérification portaient sur les activités de nomination menées et les décisions connexes prises par la CISR pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010. L'objectif de la vérification consistait à vérifier la conformité des nominations et processus de nomination de la CISR avec la LEFP, le Cadre de nomination de la CFP et les autres autorisations en vigueur.

La vérification portait essentiellement sur les nominations; ainsi, le cadre, les pratiques et les systèmes utilisés par la CISR pour gérer ses activités de nomination n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle vérification. Les activités de vérification étaient axées sur l'examen des processus de nomination visés par une vérification. Parmi ses autres activités de vérification, la CFP a notamment mené des discussions avec des spécialistes des RH de la CISR qui avaient participé aux activités de nomination.

Sélection de l'échantillon

La vérification visait les nominations effectuées dans le cadre de processus annoncés et non annoncés pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010. L'échantillonnage des nominations de la CISR, commencé en juillet 2009, était effectué au début de chacun des quatre trimestres. L'objectif général de cette démarche était d'obtenir un échantillon représentatif de divers types de nominations. La stratégie d'échantillonnage utilisée au premier trimestre était relativement conservatrice. Chaque trimestre, les risques associés aux nominations étaient réévalués, et le plan d'échantillonnage était modifié en fonction des données recueillies.

La stratégie adoptée, en général, consistait à examiner tous les dossiers comportant un risque jugé élevé et à réévaluer le degré de risque tous les trimestres. En ce qui concerne les autres types de nomination, un échantillon des dossiers était examiné (avant le quatrième trimestre, environ la moitié des dossiers avaient été examinés). Au début de la vérification, on estimait que toutes les nominations visant d'anciens commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil, les nominations à des postes de cadres, les nominations faites à Toronto et les nominations effectuées au terme de processus externes présentaient un risque élevé et devaient faire l'objet d'un recensement. Au quatrième trimestre, on jugeait que seules les nominations visant d'anciens commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil, les nominations à des postes de cadres et les nominations effectuées au terme de processus externes non annoncés posaient un risque élevé et devaient faire l'objet d'un recensement. Aucune nomination visant d'anciens commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil n'a été effectuée durant la période visée par la présente vérification.

En plus des échantillons représentatifs de nominations découlant de processus annoncés et non annoncés, la CFP a établi un échantillon dirigé de 25 dossiers de nominations intérimaires. Le **tableau 2** donne une description détaillée des types de processus de nomination vérifiés.

Tableau 2 : Nominations vérifiées

Échantillons représentatifs	Échantillon/population
Processus annoncés	31*/61
Processus non annoncés	6*/7
Total	37*/68
Échantillon dirigé	
Nominations intérimaires	25/98

Source : Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique

Échantillons représentatifs : En supposant que le taux de déviation soit de 20 % ou moins, nous pouvons nous attendre à un intervalle de confiance d'au plus 10 % et à un niveau de confiance de 90 %. Il est donc possible de diffuser sans réserve les constatations découlant de la vérification qui sont présentées dans les cellules comportant un astérisque.

Enquêtes

À la suite de la vérification initiale de la CISR menée en 2009 par la CFP, les deux organisations avaient signé une entente en octobre 2009. Selon cette entente, sous réserve de l'amélioration des pratiques de dotation de la CISR à laquelle l'organisation s'est engagée, la CFP a convenu de ne pas imposer de conditions liées à l'instrument de délégation. Pendant un an, il était convenu que la CFP pouvait mener une enquête sur tout processus de nomination interne relevé lors de la vérification et que la CISR prendrait les mesures correctives appropriées dès la réception des rapports d'enquête. La CFP pouvait également continuer à réaliser des vérifications visant des nominations faites par la CISR, selon ce que la Commission jugeait nécessaire.

À la suite de sa vérification initiale de la CISR, la CFP a fait enquête sur 13 dossiers de nomination. À la lumière de la vérification continue effectuée par la CFP, trois autres nominations ont fait l'objet d'une enquête. L'une de ces enquêtes a été réalisée par la CFP et les deux autres ont été confiées à la CISR.

Annexe 1

Entente concernant le suivi de la vérification de la CISR

Sur la foi de l'engagement de l'administrateur général de la CISR à améliorer les pratiques de dotation de l'organisation, la CFP convient de n'imposer aucune condition immédiate relativement à l'instrument de délégation par suite de la vérification de la CISR. Ainsi, les deux parties consentent à ce qui suit, pour une période de un an :

1. La CISR accepte que, conformément au paragraphe 67(2) de la LEFP, la CFP puisse faire enquête sur tout processus de nomination interne relevé dans sa vérification de la CISR;
2. La CISR prendra les mesures correctives appropriées dès la réception du rapport portant sur les enquêtes mentionnées en 1;
3. La Commission continuera à vérifier les nominations faites par la CISR, selon ce que la CFP juge nécessaire et conformément aux pratiques en vigueur, en s'assurant de donner un préavis approprié;
4. La CISR rendra accessibles tous les renseignements sur les nominations aux fins des activités mentionnées en 3;
5. La CISR fournira l'information, les locaux, les installations et le soutien dont la CFP a raisonnablement besoin pour s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en vertu de la présente entente;
6. La CISR fera rapport à la Commission sur la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport de vérification dans les six (6) mois suivant le dépôt dudit rapport;
7. La Commission permettra à la CISR d'avoir accès aux services d'au moins un conseiller en dotation stratégique de la CFP pour les activités courantes de dotation;
8. La Commission fera rapport sur l'application de la présente entente selon les modalités qu'elle juge convenables.



Maria Barrados
Commission de la fonction publique

Septembre 29, 2009

Date



Brian Goodman
Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Octobre 5, 2009

Date

Annexe 2

État d'avancement des enquêtes relatives à chaque dossier

Dossier	Organisation responsable de l'enquête	Terminée ou en cours	Conclusion ou mesure corrective (MC)	Commentaires ou observations
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : réévaluation de la personne nommée	La CISR n'accepte pas la conclusion du rapport. Un contrôle judiciaire a été entamé, puis retiré. Les MC ont été mises en œuvre après que la cour fédérale a rejeté une demande de sursis.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	non fondée	Aucun
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (Le gestionnaire a pris sa retraite et la personne visée ne fait plus partie de la fonction publique.)	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : conduite irrégulière, erreur MC : révocation et possibilité de procéder à une nouvelle nomination	La CISR n'accepte pas la conclusion de conduite irrégulière et la MC proposée.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : conduite irrégulière, erreur MC : aucune (Le gestionnaire d'embauche a pris sa retraite.)	La CISR n'accepte pas la conclusion de conduite irrégulière.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait plus partie de la fonction publique.)	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait plus partie de la fonction publique.)	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait plus partie de la fonction publique.)	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.

Dossier	Organisation responsable de l'enquête	Terminée ou en cours	Conclusion ou mesure corrective (MC)	Commentaires ou observations
Vérification de 2009	CFP	En cours	S.O.	La CISR n'accepte pas la qualité de la traduction du rapport exposant les faits. Elle soutient que le document contient de graves incohérences. La CFP a entrepris un examen professionnel, lequel n'a révélé aucune erreur importante de traduction.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : conduite irrégulière, erreurs MC : révocation de la nomination et exécution par la CFP d'un processus annoncé visant un poste	La CISR a accepté la conclusion d'erreur, mais pas celle de conduite irrégulière. La CISR n'a pas souscrit aux MC recommandées et a plutôt décidé de procéder à une réévaluation.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Non fondée : conduite irrégulière	Aucun
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : conduite irrégulière, erreurs MC : révocation de la nomination et exécution par la CFP d'un processus annoncé visant un poste	La CISR a accepté la conclusion d'erreur, mais pas celle de conduite irrégulière. La CISR n'a pas souscrit aux MC recommandées et a plutôt décidé de procéder à une réévaluation.
Vérification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : conduite irrégulière, erreurs MC : révocation de la nomination et exécution par la CFP d'un processus annoncé visant un poste	La CISR a accepté la conclusion d'erreur, mais pas celle de conduite irrégulière. La CISR n'a pas souscrit aux MC recommandées et a plutôt décidé de procéder à une réévaluation.

Dossier	Organisation responsable de l'enquête	Terminée ou en cours	Conclusion ou mesure corrective (MC)	Commentaires ou observations
Vérification continue	CFP	Terminée	Fondée : conduite irrégulière MC : révocation de la nomination. La personne a depuis été mutée. L'employeur actuel procédera à une réévaluation et pourrait nommer de nouveau la personne si celle-ci est qualifiée. Formation destinée à l'ancien titulaire d'un poste PE à la CISR travaillant actuellement à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	En attente de commentaires
Vérification continue	CISR	En cours	S.O.	La CISR a entrepris des enquêtes sur ces deux nominations en mai 2010. Aucun rapport n'a été fourni à ce jour.

