

Commission de la fonction publique

Commentaires sur le projet de loi 107

Loi sur l'Agence du revenu du Québec

14 septembre 2010

Le 30 mars 2010, le ministre des Finances annonçait, lors du discours sur le budget 2010-2011, la création de l'Agence du revenu du Québec. Cette dernière se substituera, à compter du 1^{er} avril 2011, au ministère du Revenu.

Le 8 juin 2010, M. Robert Dutil, ministre du Revenu, présentait le projet de loi 107 instituant l'Agence du revenu du Québec.

Ce projet de loi prévoit que l'Agence sera une entité autonome et imputable. Dotée d'un cadre de gouvernance, elle possèdera tous les pouvoirs propres à l'accomplissement de sa mission. Son personnel sera nommé selon le plan d'effectifs qu'elle aura établi. De plus, l'Agence déterminera les normes et les barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail de son personnel conformément aux règles définies par le gouvernement.

Le projet de loi prévoit également le transfert, à l'Agence, du personnel du ministère du Revenu ainsi qu'un droit de retour dans la fonction publique à tout employé qui était fonctionnaire permanent au moment de son transfert le 31 mars 2011.

Ce document présente les commentaires de la Commission de la fonction publique sur certains aspects du projet de loi 107. Les thèmes qui y sont abordés concernent les valeurs et les principes de la Loi sur la fonction publique, le rôle de surveillance de la Commission et les recours entendus par celle-ci.

1. VALEURS ET PRINCIPES DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

La Loi sur la fonction publique s'articule autour de certaines valeurs et de certains principes. Il s'agit notamment de l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique, de l'impartialité et de l'équité des décisions affectant les fonctionnaires ainsi que de la compétence des personnes recrutées et promues, évaluée sur la base du mérite.

Selon les informations actuellement disponibles, il est prévu que l'Agence embauchera d'ici 2014 environ 800 personnes qui s'ajouteront aux effectifs actuels. Il s'agit d'un nombre important, car le ministère du Revenu comptait, au 31 mars 2010, près de 7 700 employés réguliers et quelque 2 500 employés occasionnels.

Notons également que, selon les données du rapport annuel 2008-2009 de Revenu Québec, 56 % des cadres, soit près de 260 personnes, et 34 % du personnel permanent, soit plus de 2 400 personnes, seront admissibles à la retraite d'ici 2015. On peut donc envisager qu'il y aura plusieurs activités de recrutement et de promotion au cours des prochaines années.

Égalité d'accès

L'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique est un principe démocratique de base, inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, proclamée en 1948. L'article 45 de la Loi sur la fonction publique prévoit d'ailleurs que « les appels de candidatures doivent être faits de façon à fournir aux personnes susceptibles de satisfaire aux conditions d'admission une occasion raisonnable de soumettre leur candidature. » L'Administration publique doit donc s'assurer que les emplois vacants et les conditions d'admission afférentes à ces derniers sont connus de tous.

Il importe ainsi que les emplois offerts soient accessibles au plus grand nombre possible de candidats. De plus, dans le contexte actuel de pénurie de ressources humaines dans certains secteurs, la diffusion de l'information relative aux emplois à pourvoir constitue un facteur clé à considérer dans l'élaboration d'une stratégie d'embauche.

Le principe de l'égalité d'accès vise également les groupes cibles. À cet égard, rappelons que la Loi sur la fonction publique prévoit que le mode d'organisation des ressources humaines doit favoriser « ...la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise ». Le gouvernement du Québec s'est même doté d'objectifs d'embauche en cette matière. Toutefois, le projet de loi 107 ne comporte aucune disposition permettant de veiller au maintien de l'égalité d'accès et des engagements gouvernementaux envers les groupes cibles.

Commentaire

La Commission souhaite que le projet de loi instituant l'Agence énonce le principe d'égalité d'accès.

Impartialité et équité

L'Administration publique doit aussi rendre des décisions impartiales et équitables à l'égard de son personnel et des personnes qui veulent en faire partie.

L'impartialité signifie l'absence de parti pris. Elle implique, dans un contexte de prise de décision, neutralité et objectivité et vise la situation et le comportement de celui qui prend la décision. Les décisions doivent aussi présenter toutes les caractéristiques ou garanties nécessaires à l'atteinte de cet objectif et en donner l'apparence.

Quant à l'équité, elle se réfère à la nature juste ou injuste d'un geste et s'apprécie notamment par :

- la possibilité pour la personne visée par une décision d'être informée adéquatement et de faire valoir son point de vue;
- le fait que le décideur s'appuie sur des faits réels et suffisants;

- le fait que le décideur est autorisé à prendre la décision et que celle-ci est conforme aux normes applicables;
- le fait que le décideur agisse d'une façon non abusive ni arbitraire ou discriminatoire lorsqu'il exerce un pouvoir discrétionnaire.

Au fédéral, l'impartialité et l'équité comptent parmi les valeurs mises de l'avant dans le programme de dotation de l'Agence du revenu du Canada (ARC). De plus, dans un rapport paru en 2008 sur l'exercice des nouveaux pouvoirs de l'ARC en matière de ressources humaines, la vérificatrice générale du Canada a jugé important d'examiner la perception du personnel à l'égard des processus de dotation et de recours. Elle soulève dans son rapport certaines préoccupations du personnel sur l'équité et la transparence de ces processus. On peut y lire que :

Les employés n'étaient pas toujours entièrement convaincus de l'équité et la transparence du processus.

Les employés et leurs représentants ont exprimé leurs inquiétudes : ils jugeaient que le nouveau processus était moins transparent et équitable que l'ancien et que la rétroaction reçue n'était pas efficace.

L'inclusion des valeurs d'impartialité et d'équité dans le programme de dotation de l'ARC ainsi que les préoccupations émises par la vérificatrice générale au regard de l'équité et de la transparence démontrent l'importance, pour l'Administration publique, du maintien de valeur telles l'impartialité et l'équité ainsi que de leur prise en compte dans les pratiques de gestion.

Or, la Commission constate que le projet de loi 107 demeure muet au regard de la prise en considération de ces valeurs.

Commentaire

Il importe que les valeurs d'impartialité et d'équité prévalent en matière de gestion des ressources humaines, tant dans le processus de dotation des emplois à pourvoir qu'au regard de toute autre décision qui affecte le personnel de l'Agence et les personnes qui veulent en faire partie.

Compétence et mérite

La Loi sur la fonction publique contient également des dispositions qui énoncent tous les éléments nécessaires à l'application du principe du mérite en matière de recrutement et de promotion. Mentionnons plus particulièrement les articles suivants :

- article 42 : « ...les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours... »;
- article 43 : « Le président du Conseil du trésor établit les conditions d'admission à un concours [...]. Celles-ci doivent être conformes aux règlements [...] ainsi qu'aux conditions minimales d'admission aux classes d'emploi ou aux grades établis par le Conseil du trésor et permettre l'application des politiques du gouvernement concernant, notamment... »;

- article 48 : « L'évaluation des candidats se fait sur la base des critères de connaissances, d'expériences ou d'aptitudes qui sont requises pour l'emploi. »;
- l'article 49 : « Le président du Conseil du trésor détermine la procédure d'évaluation; celle-ci doit être de nature à permettre de constater impartialement la valeur des candidats. »

Ces articles établissent les fondements du système de dotation de la fonction publique et consacrent l'importance du principe du mérite qui garantit la compétence des personnes recrutées et promues. Or, il n'y a aucune mention de ce principe dans le projet de loi instituant l'Agence du revenu du Québec, contrairement à la Loi sur la fonction publique qui en énonce les éléments essentiels. Le principe du mérite et le processus de concours visent à éviter le favoritisme dans la sélection des candidats.

L'ARC a, quant à elle, articulé la gestion de ses ressources humaines autour de la compétence. On peut ainsi lire dans le bilan qu'elle a produit pour ses cinq premières années d'existence :

« Pour l'ARC, la notion de compétence est le principe essentiel, le dénominateur commun visant à assurer que les bonnes personnes occupent le bon poste au bon moment en vue de fournir des services de qualité aux Canadiens. Les décisions de sélection sont également fondées sur les compétences. »

Commentaire

Le principe du mérite qui garantit la compétence des personnes recrutées et promues devrait être maintenu au sein de l'Agence.

De façon générale, la Commission est préoccupée par le fait que le projet de loi 107 ne comporte aucune référence aux valeurs et aux principes fondamentaux que sont l'égalité d'accès, l'impartialité, l'équité, la compétence et le mérite. L'Agence devrait continuer de mettre en application ces valeurs et ces principes qui sont primordiaux au sein de l'Administration publique.

La population est en droit de s'attendre à une fonction publique accessible, compétente et efficace, ce que les valeurs et les principes évoqués précédemment permettent de garantir.

La Loi sur l'Agence du revenu du Canada a consacré l'importance de ces valeurs et ces principes, en prévoyant l'obligation de créer un programme de dotation. On y précise en outre que les principes du programme doivent être compatibles avec ceux régissant la dotation sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, notamment en ce qui a trait au mérite.

De plus, le programme de dotation de l'ARC est basé sur les principes suivants : représentativité, transparence, compétence, équité, efficience, adaptabilité, productivité et impartialité.

L'Agence du revenu du Québec pourrait s'inspirer de l'ARC en élaborant un programme de dotation basé sur des valeurs et des principes qui sont compatibles avec ceux de la Loi sur la fonction publique.

2. RÔLE DE SURVEILLANCE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans la fonction publique, les gestionnaires ont la responsabilité de mettre en application les valeurs et les principes de la Loi sur la fonction publique et de la Loi sur l'administration publique dans leurs décisions en matière de gestion des ressources humaines.

En vertu de l'article 115 de la Loi sur la fonction publique, la Commission agit à titre d'organisme de surveillance, et vérifie la conformité des règles de dotation ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions prises en matière de gestion des ressources humaines.

Pour ce faire, elle procède aux vérifications, aux études et aux enquêtes qu'elle juge nécessaires. Elle formule des recommandations aux autorités compétentes et peut faire rapport à l'Assemblée nationale, si elle le juge utile.

La Commission cible, lors de vérifications et d'études, les risques et les enjeux en gestion des ressources humaines pour orienter le choix de ses mandats.

Le ministère du Revenu représentant plus de 10 % de l'effectif de la fonction publique, on y trouve un nombre important de situations diversifiées susceptibles d'apporter un éclairage significatif pour l'ensemble de la fonction publique.

Le Ministère, comme tous les ministères et organismes de la fonction publique, peut tirer avantage des recommandations formulées par la Commission dans le cadre de ses vérifications et de ses études, et ce, même s'il n'en fait pas lui-même l'objet. Par ailleurs, au cours des dernières années, plusieurs organismes et ministères, dont celui du Revenu, ont fait l'objet de vérifications portant notamment sur les désignations à titre provisoire dans des emplois de cadres ainsi que sur les emplois occasionnels de longue durée. Dans le cadre de ces deux mandats, la Commission a adressé des recommandations au ministère du Revenu.

La Commission fait également des enquêtes afin de répondre à des demandes soumises par des fonctionnaires et des citoyens. L'enquête constitue le mécanisme sur lequel les personnes peuvent compter lorsqu'elles se sentent lésées par une décision. La Commission, à titre d'organisme indépendant, analyse les situations de façon impartiale et peut faire, le cas échéant, des recommandations sur ces situations. Au

cours des dernières années, elle a enquêté sur des plaintes qui visaient le ministère du Revenu.

Le projet de loi 107 prévoit que le personnel sera nommé par l'Agence. Or, la Commission exerce son mandat de surveillance auprès des ministères et des organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique. Par conséquent, elle ne pourra plus exercer son mandat auprès de l'Agence. Les parlementaires se verront alors privés d'une information objective en matière de gestion des ressources humaines produite par un organisme neutre et indépendant à l'égard d'un joueur majeur de l'Administration publique.

Au fédéral, le législateur a prévu des dispositions permettant à la Commission de la fonction publique d'exercer un rôle de surveillance. Ainsi, elle peut vérifier périodiquement la compatibilité des principes du programme de dotation de l'ARC avec ceux régissant la dotation sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Elle peut aussi vérifier la conformité des principes du programme avec ceux énoncés dans le plan d'entreprise en matière de gestion des ressources humaines. Ces mécanismes de contrôle fournissent donc une forme d'assurance aux parlementaires canadiens quant à la qualité de la gestion des ressources humaines de l'ARC.

Commentaire

Afin de veiller au maintien des valeurs et des principes en gestion des ressources humaines, la Commission devrait, à titre d'organisme indépendant, continuer d'exercer un rôle de surveillance auprès de l'Agence.

3. RECOURS ENTENDUS PAR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le projet de loi 107 prévoit que les conventions collectives en vigueur le 31 mars 2011, ou les dispositions en tenant lieu, continueront de s'appliquer jusqu'à la date de leur expiration. Il prévoit également qu'une personne qui deviendra un employé de l'Agence après le 31 mars 2011 sera gouvernée par les mêmes conditions de travail que celles applicables au groupe d'employés dont elle fait partie.

Par conséquent, le personnel syndiqué conservera le droit de recourir à la procédure de règlement des griefs et à l'arbitrage pour solutionner les mécontentements relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention collective en matière de conditions de travail ainsi que de mesures administratives et disciplinaires.

En ce qui concerne le personnel non syndiqué, ce qui inclut notamment les cadres, les recours actuels en matière de conditions de travail, ainsi que ceux relatifs aux mesures administratives et disciplinaires, sont notamment prévus dans la Loi sur la fonction publique et sont entendus par la Commission de la fonction publique. Toutefois, la Commission ne pourra plus entendre l'ensemble des recours du personnel non syndiqué de l'Agence, créant ainsi une disparité entre celui-ci et le personnel syndiqué.

En matière de promotion, le recours est aussi prévu dans la Loi sur la fonction publique pour le personnel syndiqué et non syndiqué.

Selon le projet de loi, la Commission ne continuera d'entendre que les recours des personnes transférées à l'Agence qui, le 31 mars 2011, sont à l'emploi du ministère du Revenu à titre permanent. Ces recours s'appliqueront en matière de :

- congédiement du personnel non syndiqué;
- promotion du personnel syndiqué et non syndiqué à la suite de concours tenus pour des emplois dans la fonction publique.

Enfin, le projet de loi ne prévoit aucun recours en matière de promotion pour des concours tenus par l'Agence.

Commentaire

Le projet de loi devrait prévoir l'obligation, pour l'Agence, d'offrir à son personnel un mécanisme qui assure une protection équivalente à celle existant dans la Loi sur la fonction publique pour :

- les recours du personnel non syndiqué en matière de conditions de travail et de mesures administratives et disciplinaires;
- les recours de tout le personnel en matière de promotion interne.

CONCLUSION

La création de l'Agence du revenu du Québec est le reflet d'une fonction publique en mutation. Le départ de plus de 10 000 employés est-il un indicateur de changement? L'abandon du cadre législatif et réglementaire autrefois applicable à ces employés constitue-t-il une autre manifestation de ce changement?

La nature particulièrement sensible et hautement confidentielle des activités exercées par ces employés afin de réaliser le mandat essentiel de perception et de recouvrement exige, dans le rapport entre la population et l'État, une garantie totale d'indépendance et d'impartialité assurée par un encadrement légal et normatif du plus haut niveau.

Cette orientation en matière de gestion des ressources humaines dans un secteur d'activités essentielles au fonctionnement de l'État constitue un précédent qui pourrait éventuellement mener à l'établissement et à l'application de règles étrangères à celles qui actuellement maintiennent la cohérence dans l'Administration publique.

La Commission est ouverte au changement et est disposée à participer à la mise en œuvre d'un processus permettant d'encadrer un marché de l'emploi en pleine évolution. Elle s'est déjà prononcée à ce sujet par la voix de sa présidente qui mentionnait dans le rapport annuel 2007-2008 :

« Le marché de l'emploi ne cesse d'évoluer. Le cadre normatif et les règles de la fonction publique devraient en faire autant. La Commission est la gardienne des valeurs et des principes en gestion des ressources humaines. Cela ne signifie pas, toutefois, qu'elle soit la gardienne du statu quo. Par son rôle de surveillance, elle peut contribuer à l'évolution de la fonction publique québécoise. »