

RAPPORT D'ENQUÊTE
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

DOSSIER N° : 1415-E-49,00
DATE : 6 novembre 2015
ENQUÊTRICE – SPÉCIALISTE EN GESTION
DES RESSOURCES HUMAINES : Jacinthe Théberge

**Syndicat de professionnelles et professionnels
du gouvernement du Québec**

Requérant

Et

Sûreté du Québec

Organisme visé

OBJET DE LA DEMANDE D'ENQUÊTE

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (ci-après le « SPGQ ») dénonce la Sûreté du Québec (ci-après la « SQ ») qui n'a pas reconnu d'expérience ni de scolarité additionnelles aux analystes-investigateurs¹ (ci-après les « AI ») ayant été recrutés à un emploi occasionnel au *Programme civil de filtrage de sécurité* (ci-après le « PCFS »). Le SPGQ fait valoir que la SQ a reconnu des expériences et de la scolarité additionnelles aux AI recrutés en 2013 dédiés à l'application de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (ci-après la « LIMCP ») et à la mise en œuvre du Registre des entreprises admissibles (ci-après le « REA »).

¹ Anciennement nommés analystes-enquêteurs.

La Commission doit déterminer si la SQ a appliqué le cadre normatif en vigueur en matière d'attribution de la rémunération lors des nominations des AI occasionnels dédiés au PCFS ainsi que des AI dédiés à l'application de la LIMCP et à la mise en œuvre du REA.

La Commission a également examiné, lors de cette enquête, la conformité de l'utilisation de listes de déclaration d'aptitudes (ci-après les « LDA ») pour nommer des AI occasionnels au PCFS et la durée de leurs contrats d'occasionnels.

La période examinée lors de cette enquête s'est étendue du 1^{er} avril 2012 au 31 août 2015.

POSITION DU REQUÉRANT

Le 1^{er} avril 2012, la SQ a nommé des AI réguliers et occasionnels au PCFS. Elle a recruté dans les mois suivants trois autres AI ayant un statut occasionnel. Les emplois pourvus exigeaient cinq années d'expérience pertinente.

En janvier et février 2013, la SQ recrutait quatorze AI occasionnels dédiés à l'application de la LIMCP et à la mise en œuvre du REA. Ces emplois pourvus exigeaient huit années d'expérience pertinente.

À l'entrée en fonction, les AI dédiés au PCFS obtenaient au plus l'échelon 15 de l'échelle de traitement de la classe d'emploi des agents de recherche et de planification socio-économique. Quant à ceux dédiés à l'application de la LIMCP et à la mise en œuvre du REA, ils obtenaient minimalement l'échelon 13 jusqu'à concurrence du maximum de l'échelle de traitement fixé à 18.

Le SPGQ fait valoir : « dans les faits, toutes ces personnes œuvrent pour la même organisation, dans la même classe d'emploi, réalisent les mêmes tâches assument les mêmes responsabilités.

Nous considérons qu'il s'agit d'une mauvaise pratique de gestion qui va à l'encontre des principes de justice et d'équité dans l'attribution de la rémunération. Puisqu'il y a présence d'avantages pécuniaires pour un groupe de personnes par rapport à un autre pour une prestation de travail identique, cela met en péril la préservation des valeurs d'égalité, d'équité et d'impartialité qui devraient découler des décisions prises au plan de la gestion et de l'organisation des ressources humaines. »

POSITION DE L'ORGANISME

La SQ estime avoir conformément appliqué la *Loi sur la fonction publique* (ci-après la « LFP ») et le cadre normatif en vigueur. La SQ est d'avis avoir traité la candidature des AI, qu'ils soient dédiés au PCFS ou à l'application de la LIMCP et à la mise en œuvre du REA, avec équité et impartialité selon les valeurs de l'administration publique et celles de son organisation.

CADRE NORMATIF²

La *Loi sur la fonction publique* énonce :

42. Les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours.

[...]

43. [...]

En outre, les conditions d'admission à un concours, notamment celles concernant les conditions minimales d'admission aux classes d'emploi ou aux grades, peuvent comporter des exigences additionnelles qui tiennent compte de la nature et des particularités de l'emploi ou des emplois faisant l'objet du concours.

50. Un concours donne lieu à la constitution d'une liste qui regroupe les candidats déclarés aptes.

[...]

53. À la suite d'un concours, la nomination d'un fonctionnaire est faite au choix parmi les personnes inscrites sur la liste de déclaration d'aptitudes.

Le *Règlement sur la tenue de concours* énonce :

38. Une liste de déclaration d'aptitudes n'est valide que pour les utilisations annoncées lors de l'appel de candidatures.

La *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* énonce :

2. Dans cette directive, on entend par :

1° « emploi occasionnel » : un emploi cyclique ou saisonnier ou un emploi sur appel caractérisé par des périodes discontinues de présence au travail en raison de besoins fluctuants ou imprévisibles de l'organisation nécessitant le recours rapide à du personnel d'appoint ou un emploi d'une durée limitée créé par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme pour répondre à un besoin provisoire de ressources humaines dû à un surcroît temporaire de travail, à la réalisation d'un projet spécifique ou à l'absence d'un employé;

[...]

6. Un employé occasionnel doit être recruté à la suite d'un concours tenu conformément à la *Loi sur la fonction publique*.

Le recrutement d'un employé occasionnel s'effectue au choix parmi les personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes. [...]

² Le cadre normatif présenté dans cette enquête est celui en vigueur au moment des faits pertinents.

La *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certains fonctionnaires* en vigueur jusqu'au 27 mai 2012 énonce :

- 4.1 Le taux de traitement est attribué, conformément à la présente directive, en fonction des exigences liées à l'emploi.
8. Lors du recrutement à une classe d'emplois ou à un grade dont l'échelle de traitement comporte des échelons et des taux de traitement :
[...]
- b) si l'appel de candidatures prévoit des exigences additionnelles aux conditions minimales d'admission de la classe d'emplois ou du grade, conformément aux articles 11.1 et 11.2, l'échelon et le taux de traitement attribués correspondent à ces exigences additionnelles.
[...]

La *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* en vigueur à partir du 28 mai 2012 énonce :

13. Le fonctionnaire dont le taux de traitement ou le traitement a été déterminé conformément à l'article 10 ou à l'article 12 peut se voir reconnaître de l'expérience ou de la scolarité additionnelles à celles prévues aux conditions d'admission du concours à la suite duquel il a été déclaré apte. Cette reconnaissance additionnelle ne peut cependant excéder cinq années.
[...]
14. Lors d'un recrutement faisant exception aux règles prévues à la LFP ou au processus de recrutement de l'employé occasionnel, le taux de traitement ou le traitement est attribué en fonction des exigences liées à l'emploi conformément à l'article 9. De plus, le fonctionnaire peut se voir reconnaître de l'expérience ou de la scolarité additionnelles aux exigences liées à l'emploi selon ce qui est prévu à l'article 13.
15. Malgré les dispositions prévues aux articles 8 à 14, le fonctionnaire nommé à un emploi de la même classe d'emplois conserve le taux de traitement ou le traitement et, le cas échéant, l'échelon qu'il détenait dans les cas suivants :
 - a) lorsqu'un fonctionnaire a le statut d'occasionnel ou a été en lien d'emploi à titre d'occasionnel au cours des 48 derniers mois et est nommé temporaire ou occasionnel; [...]

FAITS

Dotation des emplois au PCFS

Le PCFS réalise des enquêtes sur les bonnes mœurs et sur les antécédents judiciaires des candidats potentiels aux emplois d'agent de la paix et ou à d'autres emplois de la fonction publique comportant des exigences en ces matières.

Le 2 avril 2012, le personnel du ministère de la Sécurité publique qui occupait des emplois au PCFS était transféré à la SQ, notamment onze AI³ occasionnels étaient recrutés à partir de LDA⁴ constituées pour pourvoir ce type d'emplois.

Deux AI⁵ occasionnels additionnels étaient recrutés en juillet 2012, à partir de ces mêmes LDA, et un autre AI était recruté en novembre 2012, à partir d'une LDA de conseillères ou de conseillers en sécurité civile⁶.

En 2013, le contrat de travail échu des douze AI occasionnels toujours à l'emploi était prolongé jusqu'en 2014.

En juin 2013, un AI obtenait un statut d'employé régulier. En octobre 2013, deux AI⁷ quittaient leur emploi dédiés à l'application de la LIMCP et à la mise en œuvre de la REA pour se joindre au PCFS. Le nom de ces deux AI ne figurait pas sur une LDA. L'un⁸ d'eux était déclaré apte en décembre 2013. À l'échéance de son contrat, en août 2014, la SQ le nommait à partir d'une LDA. Pour l'autre⁹, sans déclaration d'aptitudes, son emploi prenait fin en novembre 2014.

En juin 2015, il restait au PCFS six AI ayant un statut d'employé occasionnel. Le contrat de travail de quatre AI¹⁰ venant à échéance était, selon l'acte de nomination et des inscriptions dans les systèmes SAGIP¹¹ et SAGIR¹², renouvelé jusqu'en 2016. Cependant, la SQ affirme que le contrat de ces quatre AI a été prolongé et non renouvelé. À cet effet, la SQ mentionne : « il n'y a rien de différent dans la situation des AI en 2015 par rapport à 2013 et 2014. Il s'agit d'une erreur dans l'acte de nomination lors du choix du motif ».

En août 2015, les contrats de deux AI venaient à échéance. L'un¹³ a été renouvelé jusqu'en 2016 et l'acte de nomination correspondant indique un changement de numéro de poste. L'autre¹⁴ a été prolongé également jusqu'en 2016. Aucune erreur n'a été alléguée par la SQ concernant les actes de nomination de ces deux AI.

³ MM.

⁴ LDA numéros 105G-1103506 et 105G-1103430.

⁵ MM.

⁶ M. a été nommé à partir de la LDA numéro 105G-4506208 (réserve de candidatures numéro 900R-4506005).

⁷ MM.

⁸ M.

⁹ M.

¹⁰ MM.

¹¹ Système automatisé de la gestion des informations sur le personnel (SAGIP).

¹² Solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources.

¹³ M.

¹⁴ M.

Au 31 août 2015, la Commission constatait que cinq AI¹⁵ occasionnels au PCFS étaient à l'emploi de la SQ depuis plus de trois années.

Par ailleurs, pour ce qui est des AI dédiés à l'application de la LIMCP et à la mise en œuvre du REA, ceux-ci ont été recrutés à partir de janvier 2013.

Utilisation d'une LDA de conseillères ou de conseillers en sécurité civile

Un AI a été recruté en novembre 2012 à partir d'une LDA visant à pourvoir des emplois de conseillères ou de conseillers en sécurité civile.

Les attributions prévues dans l'appel de candidatures de la réserve ayant mené à la constitution de cette LDA étaient, notamment, de réaliser des recherches, des études, des observations sur le terrain, des bilans et des analyses permettant de conseiller adéquatement les municipalités régionales de comté, les municipalités locales et les communautés urbaines en matière de sécurité civile.

La description d'emploi d'AI indique que le titulaire doit effectuer des vérifications de sécurité et évaluer la sensibilité d'emplois. Le titulaire effectue également les investigations requises dans le cadre du processus de dotation des emplois sensibles afin de vérifier si les candidats détiennent les qualités objectivement requises pour les occuper.

L'emploi au PCFS de cet AI a pris fin le 14 mars 2015.

Détermination de la rémunération

La SQ s'est basée sur la *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certaines fonctionnaires*, alors en vigueur, pour établir la rémunération des AI occasionnels au PCFS engagés en avril 2012.

À partir du 28 mai 2012, la SQ s'est basée sur la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*, entrée en vigueur à cette date, pour établir la rémunération des AI recrutés, notamment ceux dédiés à l'application de la LIMCP et la mise en œuvre du REA.

L'application de la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* à ces derniers a suscité maintes interventions de la part d'AI du PCFS auprès de la Direction de l'habilitation et de l'information policière.

Dans un courriel envoyé le 9 mai 2014 aux AI du PCFS, le chef du service des investigations et des vérifications de l'intégrité affirmait que la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* ne s'appliquait pas aux AI dédiés au PCFS étant donné que leurs contrats de travail avaient été prolongés et non pas renouvelés. Il mentionnait que ces AI n'avaient pas droit à une révision salariale. Il indiquait toutefois que cette directive s'appliquait aux employés embauchés après le 28 mai 2012, date de l'entrée en vigueur de cette dernière.

¹⁵MM.

ANALYSE

Détermination de la rémunération

La *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certaines fonctionnaires*, en vigueur jusqu'au 27 mai 2012, prévoyait qu'au moment du recrutement d'un candidat, celui-ci recevait le taux de traitement attribué en fonction des conditions d'admission indiquées dans l'appel de candidatures du concours ayant mené à la constitution de la LDA utilisée. Aucune scolarité ou expérience additionnelle ne pouvait être reconnue.

Cette directive a été remplacée par la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*, en vigueur depuis le 28 mai 2012.

Désormais, cette nouvelle directive permet, au moment du recrutement, de reconnaître, jusqu'à un maximum de cinq ans, de l'expérience ou de la scolarité additionnelles par rapport à celles prévues dans les conditions d'admission d'un concours. Un document *Questions-réponses* du Secrétariat du Conseil du trésor (ci-après le « SCT ») concernant cette directive précise que cette reconnaissance est possible pour l'employé occasionnel dont le contrat est renouvelé ou qui est nommé à un emploi régulier. Elle ne peut s'appliquer pour l'employé occasionnel dont le contrat est prolongé, car il ne s'agit pas d'un nouveau recrutement.

En avril 2015, la Commission publiait son *Rapport de vérification sur l'attribution de la rémunération des fonctionnaires au recrutement*. Ce rapport formulait des recommandations adressées, notamment, au SCT.

Dans cette foulée, le SCT a demandé aux directions des ressources humaines de la fonction publique de revoir l'attribution de la rémunération pour l'ensemble des recrutements effectués depuis le 28 mai 2012.

Dans ces circonstances, l'intervention de la Commission sur cet aspect de l'enquête s'est limitée à vérifier si la directive sur laquelle la SQ a basé sa décision lors de ces recrutements était celle en vigueur.

Recrutement d'AI en avril 2012 au PCFS

La rémunération des AI recrutés en avril 2012 était déterminée en fonction des conditions d'admission mentionnées à l'appel de candidatures ayant mené à la constitution de la LDA utilisée. La SQ s'est basée sur l'article 8 de la *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certaines fonctionnaires* pour établir leur rémunération lors du recrutement. Ainsi, aucune scolarité ou expérience additionnelle ne leur a été reconnue. La Commission conclut donc que la SQ s'est basée sur le cadre normatif en vigueur à ce moment.

Recrutement d'AI à partir du 28 mai 2012

La SQ s'est basée sur la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* pour établir la rémunération des AI recrutés à partir du 28 mai 2012, notamment les AI occasionnels, dédiés à l'application de la LIMCP et à la mise en œuvre

du REA, recrutés à compter de janvier 2013. La Commission conclut que la SQ s'est basée sur le cadre normatif en vigueur pour ces recrutements.

Prolongation, renouvellement ou nouveau contrat au PCFS

En 2013, 2014 et 2015, le contrat de plusieurs AI a été prolongé. Comme il s'agit de prolongations et donc pas de nouveaux recrutements, la Commission estime que la SQ a eu raison de ne pas établir la rémunération des employés conformément à la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*.

En juin 2015, le contrat de quatre AI était prolongé bien que leurs actes de nomination indiquaient « renouvellement ou nouveau contrat dans le même MO ».

La Commission considère qu'il s'agit véritablement de prolongations, tout comme celle survenue en août 2015. La SQ n'avait donc pas à établir la rémunération de ces employés conformément à la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*. En effet, un emploi occasionnel pour lequel rien n'est changé tant au niveau des tâches que des responsabilités à assumer et dont le numéro de poste demeure le même répond à la notion de prolongation plutôt qu'à celle de renouvellement ou de nouveau contrat.

Par ailleurs, pour ce qui est du renouvellement survenu en août 2015, la Commission a constaté un changement de numéro de poste. Dans ces circonstances, il s'agit effectivement d'un renouvellement ou d'un nouveau contrat. Ainsi, la SQ devait appliquer la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* afin de déterminer la rémunération de l'employé.

Conformité de l'utilisation d'une LDA

En novembre 2012, un AI a été recruté à partir d'une LDA de conseillères ou de conseillers en sécurité civile.

Les attributions principales et habituelles de la description d'emploi d'AI ne correspondent pas aux attributions indiquées à l'appel de candidatures de la réserve ayant mené à la constitution de cette LDA. Ainsi, cette nomination contrevient à l'article 38 *du Règlement sur la tenue de concours* qui prévoit qu'une LDA n'est valide que pour ses utilisations annoncées dans l'appel de candidatures.

Recrutement sans déclaration d'aptitudes

Le recrutement en octobre 2013 des deux AI sans déclaration d'aptitudes n'était pas conforme au cadre normatif en vigueur. En effet, la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* prévoit que la nomination à des emplois occasionnels doit être faite à partir de LDA, à moins d'une exception prévue à cette directive.

Emplois occasionnels de longue durée au PCFS

La *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* énonce qu'un employé occasionnel est une personne embauchée pour une période limitée dans un emploi occasionnel.

Dans un rapport de vérification¹⁶, la Commission indiquait que l'utilisation prolongée et non adéquate du personnel occasionnel soulève certains problèmes. Elle mentionnait que les employés occasionnels occupant des emplois dont les tâches sont de nature régulière et récurrente ne bénéficient pas, bien que déclarés aptes, des mêmes avantages que les employés réguliers. Ainsi, la personne qui occupe un emploi occasionnel de longue durée conserve un statut précaire puisqu'elle n'acquiert pas de permanence dans la fonction publique. De plus, les possibilités de mutations, d'affectations ou de promotions, réservées au personnel régulier, échappent au personnel occasionnel.

La notion de besoins provisoires de ressources humaines, comme prévue dans la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique*, perd tout son sens lorsque les contrats des occasionnels sont prolongés, année après année. La Commission estime qu'après trois ans dans un même emploi, comme cinq AI occasionnels au 31 août 2015, les tâches ne peuvent plus être considérées comme provisoires. Les enquêtes réalisées dans le cadre du PCFS sont des tâches de nature régulière et récurrente nécessaires à l'embauche, notamment du personnel recruté à des emplois d'agent de la paix. La Commission déplore la durée excessive de ces emplois et elle est d'avis qu'il s'agit, dans les faits, d'employés ayant un faux statut d'emplois occasionnels.

CONCLUSION

Détermination de la rémunération des AI

Pour déterminer la rémunération des AI au moment de leur recrutement ou de leur renouvellement, la Commission conclut que la SQ s'est basée sur le cadre normatif en vigueur, soit la *Directive concernant l'attribution des taux de traitement ou taux de salaire et des bonis à certaines fonctionnaires*, avant le 28 mai 2012, et la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires*, à partir de ce moment.

Lors de prolongations d'emplois d'AI en 2013, 2014 et 2015, la SQ n'avait pas à établir la rémunération des employés conformément à la *Directive concernant l'attribution de la rémunération des fonctionnaires* puisqu'elle ne s'applique pas lors d'une prolongation de contrat.

En juin 2015, la SQ a commis des erreurs sur le motif inscrit dans l'acte de nomination de quatre AI en indiquant « renouvellement » plutôt que « prolongation ». Puisqu'il s'agit véritablement de prolongations, la Commission recommande donc à la SQ de corriger ces actes de nominations et les informations afférentes dans les systèmes SAGIP et SAGIR.

Conformité de l'utilisation d'une LDA

La Commission a constaté que la nomination d'un AI ne respectait pas les utilisations prévues de la LDA utilisée de conseillères ou de conseillers en sécurité civile. Comme cet emploi a pris fin, la Commission recommande à la SQ de s'assurer qu'à l'avenir, ses nominations respectent l'article 38 du *Règlement sur la tenue de concours* ou, selon le cas, l'article 26 du nouveau *Règlement concernant le processus de qualification et les personnes qualifiées*.

¹⁶Rapport de vérification sur les emplois occasionnels de longue durée, CFP, mai 2010.

Recrutement sans déclaration d'aptitudes

La SQ a enfreint la LFP et la *Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique* en recrutant deux candidats occasionnels sans déclaration d'aptitudes. Compte tenu que ces deux emplois ont pris fin, la Commission recommande à la SQ de s'assurer à l'avenir que les personnes obtenant un emploi occasionnel soient déclarées aptes, sauf exception permise par le cadre normatif.

Emplois occasionnels de longue durée

Pour ce qui est de cinq AI occasionnels étant à l'emploi de la SQ au 31 août 2015, depuis plus de trois années dans des tâches régulières et récurrentes, la Commission est d'avis qu'il s'agit, dans les faits, d'employés ayant un faux statut d'emplois occasionnels. Par conséquent, elle recommande à la SQ de prendre les mesures appropriées pour régulariser la situation des emplois occasionnels d'AI de longue durée.

Lucie Robitaille, CPA, CA
Directrice générale des activités
de surveillance et du greffe