

Commission
de la fonction publique

**Rapport de vérification
Emplois de secrétaire de juge**

Mars 2008

Ce rapport est disponible dans le site Internet de la
Commission de la fonction publique à l'adresse suivante :
www.cfp.gouv.qc.ca

La reproduction et la traduction sont autorisées,
à la condition que la source soit indiquée.

Dépôt légal - 2008
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada
ISBN 978-2-550-53136-4 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-53137-1 (version PDF)

Gouvernement du Québec, 2008

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	1
1. CONTEXTE	5
2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	7
2.1 Objectifs de la vérification.....	7
2.2 Portée de la vérification.....	7
3. OBSERVATIONS	9
3.1 Rappel des motifs à l'origine de la demande d'exclusion du processus de recrutement par voie de concours	9
3.2 Indépendance judiciaire et recrutement de la secrétaire d'un juge nouvellement nommé	10
3.3 Emploi occasionnel.....	11
3.4 Principes généraux pour déterminer si un emploi est occasionnel ou régulier	13
3.5 Nominations à un emploi occasionnel.....	14
3.6 Nominations à un emploi régulier	15
4. CONCLUSION	17
5. RECOMMANDATIONS	19
6. COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	21
7. COMMENTAIRES DU SecrÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR	25
8. RÉACTION DE LA COMMISSION AUX COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DU SecrÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR	27

FAITS SAILLANTS

Depuis mars 2001, les employés occasionnels doivent être recrutés à la suite d'un concours en vertu de la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique. En juin 2004, le Secrétariat du Conseil du trésor déposait à la Commission de la fonction publique une demande d'avis sur une modification que le Conseil du trésor comptait apporter à cette directive. Dans son avis, la Commission constatait que la situation des secrétaires de juge occasionnelles était particulière en raison de l'indépendance judiciaire. Même si elle privilégie l'application des règles usuelles en matière de dotation, elle a donc considéré justifié qu'en raison de cette situation particulière, leur recrutement soit exclu de l'une des règles habituelles de la fonction publique, à savoir le recrutement par voie de concours.

À la suite de cet avis, le Conseil du trésor apportait, le 8 mars 2005, deux modifications à la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique. La première modifiait la définition d'emploi occasionnel. La seconde modifiait l'annexe 1 de la directive en ajoutant l'emploi occasionnel de secrétaire de juge à la liste des emplois exclus des dispositions du recrutement par voie de concours. Ces deux modifications étaient jugées nécessaires pour régler le problème de l'indépendance judiciaire et du recrutement de la secrétaire d'un juge nouvellement nommé.

L'indépendance judiciaire est fondée sur la séparation des pouvoirs législatif et exécutif du pouvoir judiciaire. Selon le ministère de la Justice, l'indépendance judiciaire peut être invoquée en tout temps dans la gestion des emplois de secrétaire de juge et entraîner des difficultés d'ordre pratique et même des contestations judiciaires dans lesquelles il aurait peu de marge de manœuvre pour intervenir. Le Ministère n'a pas été en mesure, cependant, de nous démontrer l'importance et la fréquence de ce phénomène. Malgré le manque d'information, la Commission ne remet toutefois pas en cause le fait que l'indépendance judiciaire peut causer des problèmes de gestion des emplois de secrétaire de juge.

Le Ministère n'a pas quantifié le nombre de cas où le problème du recrutement de la secrétaire d'un juge nouvellement nommé s'est produit. Ainsi, la Commission ne peut conclure qu'un tel recrutement est problématique.

Depuis le 8 mars 2005, le Ministère attribue systématiquement un statut d'employée occasionnelle à toutes les secrétaires de juge embauchées, sans faire d'analyse préalable de l'emploi à pourvoir. Au 30 octobre 2007, parmi les 129 secrétaires de juge occasionnelles en emploi, 115 avaient un statut d'employée occasionnelle alors que leur emploi ne répondait pas à la définition générale d'emploi occasionnel. Selon la Commission, il ne fait aucun doute que ces 115 emplois sont de nature régulière. Cette position est d'ailleurs conforme aux jugements déjà rendus par les tribunaux et est cohérente avec les gestes posés par le gouvernement lorsqu'il a voulu régulariser le statut des « faux occasionnels » en 2001.

Pour mettre en application la modification à la définition de l'emploi occasionnel de secrétaire de juge, le Ministère s'est donné des principes généraux. L'analyse de la Commission démontre que ces principes généraux ne sont pas adéquats pour établir si un emploi doit être occupé par un employé occasionnel, ou par un employé temporaire ou permanent (c'est-à-dire régulier), car ils permettent de déterminer le nombre d'emplois réguliers plutôt que la nature des emplois à pourvoir.

Le Ministère applique l'exclusion du processus de recrutement par voie de concours à tous les emplois de secrétaire de juge réguliers ou occasionnels, ce qui n'est pas approprié. Il devrait avoir recours à cette exclusion seulement pour les emplois de nature occasionnelle.

La Commission conclut que l'application de la définition spécifique de l'emploi occasionnel aux secrétaires de juge n'est pas le moyen approprié pour gérer les véritables emplois de nature régulière et pallier le problème de l'indépendance judiciaire. La Commission conclut également que le ministère de la Justice n'a pas été en mesure de démontrer qu'il ne peut gérer les 115 emplois selon les règles usuelles suivies par l'ensemble des ministères et organismes de la fonction publique. La Commission déplore le maintien d'une situation inéquitable pour une catégorie d'employées de la fonction publique.

Les nominations à un emploi occasionnel sont généralement renouvelées d'année en année. Pour la Commission, ces renouvellements consécutifs maintiennent les secrétaires de juge dans une situation précaire.

Recommandations

La Commission recommande au ministère de la Justice :

- d'appliquer uniquement l'exclusion du processus de recrutement par voie de concours aux emplois de secrétaire de juge de nature occasionnelle, c'est-à-dire ceux répondant aux conditions suivantes : cyclique, saisonnier, sur appel, surcroît de travail, projet spécifique et absence d'un employé;
- de trouver une solution globale et durable pour résoudre les problèmes de gestion des emplois de secrétaire de juge liés à l'indépendance judiciaire, et ce, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

1. CONTEXTE

Depuis mars 2001, les employés occasionnels doivent être recrutés à la suite d'un concours en vertu de la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique. Cependant, à l'annexe 1 de la directive, certaines exceptions à cette règle sont prévues.

En juin 2004, le Secrétariat du Conseil du trésor déposait à la Commission de la fonction publique une demande d'avis sur une modification que le Conseil du trésor comptait apporter à l'annexe 1 de la directive afin d'exclure les emplois occasionnels de secrétaire de juge du processus de recrutement par voie de concours.

Dans son avis, la Commission constatait que la situation des secrétaires de juge occasionnelles était particulière en raison de l'indépendance judiciaire. Même si elle privilégie l'application des règles usuelles en matière de dotation, elle a donc considéré justifié qu'en raison de cette situation particulière, leur recrutement soit exclu de l'une des règles habituelles de la fonction publique, à savoir le recrutement par voie de concours. La Commission a émis un avis favorable à la modification de la directive que se proposait d'apporter le Conseil du trésor.

Pour la Commission toutefois, il ne pouvait être question de donner une portée inappropriée à la définition d'emploi occasionnel de la directive, comme le Secrétariat du Conseil du trésor l'interprétait, pour y inclure des emplois basés sur des besoins récurrents et nécessaires à l'exercice des fonctions judiciaires et qui doivent être considérés comme étant des emplois réguliers.

La Commission craignait que cette situation conduise à :

- une transformation, avec le temps, d'emplois réguliers en emplois occasionnels;
- la précarité des employées qui auraient le statut d'employée occasionnelle malgré l'emploi régulier qu'elles occupent;

- la disparité de statut entre les employées occupant un emploi de même nature, certaines étant occasionnelles, d'autres temporaires ou permanentes (c'est-à-dire régulières);
- une nouvelle émergence du phénomène des « faux occasionnels ».

À la suite de cet avis, le Conseil du trésor apportait, le 8 mars 2005, deux modifications à la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique. La première modifiait la définition d'emploi occasionnel en y ajoutant l'alinéa suivant :

[...] Est également considéré comme un emploi occasionnel, l'emploi de secrétaire de juge qui n'est pas identifié par le sous-ministre de la Justice comme un emploi devant être occupé par un employé temporaire ou par un employé permanent; [...]

La seconde modifiait l'annexe 1 de la directive en ajoutant l'emploi occasionnel de secrétaire de juge à la liste des emplois exclus des dispositions du recrutement par voie de concours. La Commission ne s'est pas prononcée sur le libellé de ces modifications.

2. OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 Objectifs de la vérification

Les objectifs de la vérification étaient de vérifier :

- si le sous-ministre de la Justice avait adopté des principes généraux pour déterminer si un emploi de secrétaire de juge doit être occupé par un employé occasionnel ou par un employé régulier;
- si, dans le cas des emplois pourvus à titre occasionnel, il s'agissait de véritables emplois de nature occasionnelle.

2.2 Portée de la vérification

Notre vérification a porté sur la nomination de secrétaire de juge à des emplois occasionnels et réguliers entre le 8 mars 2005 et le 30 octobre 2007.

La vérification s'est effectuée de la façon suivante :

- examen de la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique;
- entrevues et collecte d'informations;
- analyse de dossiers personnels.

3. OBSERVATIONS

Les services de soutien à la magistrature que le ministère de la Justice doit fournir, dont des secrétaires pour les juges de la Cour du Québec, de la Cour supérieure et de la Cour d'appel, sont régis par des protocoles d'ententes.

Au 30 octobre 2007, 456 secrétaires de juge, classées agente de secrétariat, classe 1, étaient au service du Ministère : 129 occupaient un emploi occasionnel et 327 un emploi régulier. À cette même date, 512 juges siégeaient à la Cour du Québec, à la Cour supérieure et à la Cour d'appel. Il est à noter que certaines secrétaires de juge travaillent pour plus d'un juge.

3.1 Rappel des motifs à l'origine de la demande d'exclusion du processus de recrutement par voie de concours

Les modifications à la directive visant à exclure du processus de recrutement par voie de concours les emplois occasionnels de secrétaire de juge étaient justifiées par les motifs suivants :

- une grande difficulté pour le Ministère à embaucher, dans toutes les régions du Québec, des personnes déclarées aptes à ces emplois, particulièrement lorsque la langue anglaise était requise;
- le problème lié à l'indépendance judiciaire : les efforts déployés pour la dotation de ces emplois seraient démesurés en raison de la réticence de la magistrature à appliquer le cadre légal et réglementaire. En effet, l'obligation légale d'embaucher les employés occasionnels parmi les personnes s'étant préalablement qualifiées à un concours de recrutement créerait un mécontentement chez certains juges qui ne pourraient plus, comme c'était le cas auparavant, embaucher la secrétaire de leur choix.

Après avoir analysé la situation et tenté de documenter statistiquement la difficulté de recrutement énoncée, le Secrétariat du Conseil du trésor n'a pas retenu le premier motif puisque le problème n'était pas la disponibilité de personnes déclarées aptes.

Il a finalement limité le problème à l'indépendance judiciaire et au recrutement de la secrétaire d'un juge nouvellement nommé.

3.2 Indépendance judiciaire et recrutement de la secrétaire d'un juge nouvellement nommé

Indépendance judiciaire

L'indépendance judiciaire est fondée sur la séparation des pouvoirs législatif et exécutif du pouvoir judiciaire.

Une décision rendue par la Cour supérieure ([1994] R.J.Q 2299) dans un dossier concernant certaines secrétaires de juge a reconnu à la magistrature, dans le cas en litige, le droit de passer outre à la législation et à la réglementation, au nom de l'indépendance judiciaire. Cette décision a été confirmée par un arrêt de la Cour d'appel ([1995] R.J.Q. 1028).

Selon le Ministère, l'indépendance judiciaire peut être invoquée en tout temps dans la gestion des emplois de secrétaire de juge et entraîner des difficultés d'ordre pratique et même des contestations judiciaires dans lesquelles le Ministère aurait peu de marge de manœuvre pour intervenir. À titre d'exemple, le Ministère nous mentionne qu'en vertu de l'indépendance judiciaire, il doit fournir une nouvelle secrétaire au juge insatisfait de sa secrétaire actuelle. Le Ministère n'a pas été en mesure, cependant, de nous démontrer l'importance et la fréquence de ce phénomène, c'est-à-dire le nombre de fois où il a dû effectuer ce mouvement de personnel ainsi que son incapacité à replacer la secrétaire du juge insatisfait auprès d'un autre juge. Malgré le manque d'information, la Commission ne remet toutefois pas en cause le fait que l'indépendance judiciaire peut causer des problèmes de gestion des emplois de secrétaire de juge.

Recrutement d'une secrétaire pour un juge nouvellement nommé

Dans le cas du recrutement d'une secrétaire, un juge nouvellement nommé peut souhaiter continuer à travailler avec la secrétaire qui était à son service, dans son bureau de pratique privée, avant sa nomination.

Depuis le 8 mars 2005, 84 nouveaux juges ont été nommés à la Cour du Québec et à la Cour supérieure. La Commission a demandé au Ministère le nombre de nominations de secrétaires venant de la pratique privée qui ont suivi les avocats nommés juges. Le Ministère nous a répondu :

« Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question puisqu'aucune donnée en ce sens n'est colligée. Toutefois, l'expérience nous démontre qu'il est de plus en plus rare qu'une secrétaire d'un bureau d'avocats de pratique privée veuille délaissé son emploi pour occuper un emploi occasionnel, comportant très souvent une baisse salariale significative et qui requiert d'exercer des fonctions de greffière-audicière en plus de celles reliées au secrétariat et au soutien administratif auprès du juge ».

Selon les informations reçues et l'absence de cas concrets, la Commission ne peut conclure que le recrutement de la secrétaire d'un juge nouvellement nommé est problématique.

3.3 Emploi occasionnel

La Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique définit, de façon générale, qu'un emploi occasionnel est :

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.

Cependant, pour le ministère de la Justice seulement, une définition spécifique a été ajoutée, en mars 2005, à la même directive pour élargir la définition d'un emploi occasionnel. Cet ajout est le suivant :

[...] Est également considéré comme un emploi occasionnel, l'emploi de secrétaire de juge qui n'est pas identifié par le sous-ministre de la Justice comme un emploi devant être occupé par un employé temporaire ou par un employé permanent; [...]

Depuis le 8 mars 2005, le Ministère attribue systématiquement un statut d'employée occasionnelle à toutes les secrétaires de juge embauchées, sans faire d'analyse préalable de l'emploi à pourvoir. Selon le Ministère, la définition spécifique d'un emploi occasionnel a préséance sur la définition générale et, par conséquent, elle élimine pour l'emploi de secrétaire de juge les conditions suivantes : cyclique, saisonnier, sur appel, surcroît de travail, projet spécifique et absence d'un employé.

Ainsi, pour le Ministère, la définition spécifique de l'emploi occasionnel implique que le caractère occasionnel d'un emploi de secrétaire de juge n'est plus tributaire de la dimension provisoire ou non du besoin à pourvoir, mais plutôt de la décision du sous-ministre d'accorder le statut d'employé régulier ou occasionnel à la personne qui occupera l'emploi. Le Ministère considère que cette pratique est conforme à la directive, car le sous-ministre a le pouvoir d'attribuer un statut occasionnel aux secrétaires de juge.

Au 30 octobre 2007, parmi les 129 secrétaires de juge occasionnelles, en emploi, 115 avaient un statut d'employée occasionnelle alors que leur emploi ne répondait pas à la définition générale d'emploi occasionnel. Selon la Commission, il ne fait aucun doute que ces 115 emplois sont de nature régulière. Notre position est d'ailleurs conforme aux jugements déjà rendus par les tribunaux et est cohérente avec les gestes déjà posés par le gouvernement lorsqu'il a voulu régulariser le statut des « faux occasionnels » en 2001. Par conséquent, cette situation occasionne de la précarité pour les 115 secrétaires de juge.

3.4 Principes généraux pour déterminer si un emploi est occasionnel ou régulier

Pour mettre en application la définition spécifique de l'emploi occasionnel, le Ministère s'est donné des principes généraux. Toutefois, ceux-ci servent à déterminer le nombre d'emplois réguliers à pourvoir.

Ces principes ont été élaborés en concertation avec les autorités du Ministère et la Direction du personnel, approuvés par le sous-ministre de la Justice et communiqués aux juges en chef de même qu'à l'ensemble des gestionnaires du réseau des services de justice.

Ainsi, une fois par année, le Ministère établit le nombre d'emplois réguliers à pourvoir en fonction des éléments suivants :

- le personnel régulier en place;
- l'enveloppe des effectifs à temps complet autorisés au Ministère;
- le respect des paramètres gouvernementaux d'embauche fixés par le Conseil du trésor;
- le maintien d'un rapport équitable emplois réguliers-emplois occasionnels dans l'ensemble du Ministère.

La Commission constate que ces principes généraux ne sont pas adéquats pour établir si un emploi doit être occupé par un employé occasionnel ou régulier, car ils permettent de déterminer le nombre d'emplois réguliers plutôt que la nature des emplois à pourvoir. À l'instar des autres ministères et organismes de la fonction publique, le ministère de la Justice doit tenir compte des éléments ci-dessus afin de déterminer le nombre d'emplois réguliers qu'il pourra pourvoir au cours de l'année.

3.5 Nominations à un emploi occasionnel

Depuis les modifications à la directive, 144 secrétaires de juge occasionnelles ont été nommées. Les emplois occasionnels de secrétaire de juge sont pourvus grâce à une banque ministérielle de candidatures. Cette dernière résulte de la publication d'un appel de candidatures où sont précisés le statut occasionnel des emplois à pourvoir, les attributions de l'emploi, les conditions d'admission, la période d'inscription, le salaire et les conditions de travail.

Les candidates qui satisfont aux conditions d'admission sont inscrites dans une banque de candidatures sans avoir à se plier, au préalable, à une procédure d'évaluation.

Lorsqu'un juge a besoin d'une secrétaire, le Ministère achemine des curriculum vitæ au responsable de l'embauche pour entrevues. Avant d'être référées à un juge, les candidates sont évaluées à l'aide d'un test de français et, lorsque l'emploi exige la connaissance de la langue anglaise, d'un test d'anglais.

Lorsqu'un juge quitte son emploi, sa secrétaire est affectée auprès d'un autre juge, dans la mesure où ce dernier retient sa candidature.

Le Ministère applique l'exclusion du processus de recrutement par voie de concours à tous les emplois réguliers ou occasionnels de secrétaire de juge, ce qui n'est pas approprié. Il devrait avoir recours à cette exclusion seulement pour les emplois de nature occasionnelle.

Les nominations à un emploi occasionnel sont généralement renouvelées d'année en année. Pour la Commission, ces renouvellements consécutifs maintiennent les secrétaires de juge dans une situation précaire.

3.6 Nominations à un emploi régulier

Le Ministère procède aux nominations à un emploi régulier de secrétaire de juge en régularisant la situation des secrétaires de juge occasionnelles dont le nom apparaît sur des listes de déclarations d'aptitudes permettant de pourvoir à de tels emplois. Il respecte ainsi la Loi sur la fonction publique. Cependant, le fait que la secrétaire, ainsi nommée régulière, continue d'exercer l'emploi qu'elle occupait précédemment auprès du même juge démontre bien que la nature de cet emploi n'était pas occasionnelle.

Le Ministère nous a fourni le nombre d'emplois de secrétaire de juge devant être occupés par des employés temporaires ou permanents pour les années 2005-2006 et 2006-2007.

Il est à noter qu'au 31 mars 2005, soit avant l'émission de ses principes généraux pour l'année 2005-2006, le Ministère avait accordé des emplois réguliers à cinq secrétaires de juge.

Pour l'année 2005-2006, le nombre a été fixé à 416, ce qui correspondait à la situation réelle des emplois réguliers de secrétaire de juge pour l'ensemble des juridictions.

Pour l'année 2006-2007, le nombre a été fixé à 411, ce qui correspondait au nombre d'emplois de 2005-2006 duquel ont été retranchés les postes abolis à la suite de départs à la retraite (application des *Règles régissant le recrutement sur des emplois réguliers et affectant le niveau d'effectif régulier et total autorisé*). Considérant que le recensement des secrétaires de juge, effectué en juin 2006, indiquait que 400 secrétaires de juge régulières étaient alors en fonction, 11 emplois additionnels de secrétaire de juge pouvaient être occupés par des employés réguliers.

Ainsi, depuis le 8 mars 2005, le Ministère a nommé 16 secrétaires de juge régulières qui occupaient auparavant des emplois occasionnels.

En décembre 2007, le Ministère n'avait pas encore établi le nombre d'emplois de secrétaire de juge qui pourraient être occupés par des employés réguliers pour

l'année 2007-2008. Compte tenu qu'au 30 octobre 2007, 327 secrétaires de juge avaient un statut d'emploi régulier, le Ministère devrait être en mesure d'effectuer d'autres nominations prochainement.

4. CONCLUSION

La Commission ne remet pas en cause l'existence du problème de l'indépendance judiciaire et ne rejette pas l'hypothèse que celui-ci puisse avoir un impact sur le recrutement et la gestion des emplois de secrétaire de juge. De plus, la Commission considère comme étant justifiée l'exclusion du processus de recrutement par voie de concours pour les emplois de nature occasionnelle seulement, c'est-à-dire ceux répondant aux conditions suivantes : cyclique, saisonnier, sur appel, surcroît de travail, projet spécifique et absence d'un employé.

Par ailleurs, les craintes qu'avait émises la Commission dans son avis du 16 février 2005 se sont confirmées puisque le Ministère, par son interprétation de la modification à la définition de l'emploi occasionnel, lui donne effectivement une portée inappropriée qui conduit à :

- une transformation, avec le temps, d'emplois réguliers en emplois occasionnels;
- la précarité des employées qui ont le statut d'employée occasionnelle malgré l'emploi régulier qu'elles occupent;
- la disparité de statut entre les employées occupant un emploi de même nature, certaines étant occasionnelles, d'autres régulières;
- une nouvelle émergence du phénomène des « faux occasionnels ».

Nos travaux démontrent que 115 des 129 emplois occasionnels de secrétaire de juge doivent, à l'évidence, être considérés comme des emplois réguliers et, par conséquent, l'exclusion du processus de recrutement par voie de concours n'est pas justifiée pour ces emplois.

La Commission conclut que l'application de la définition spécifique de l'emploi occasionnel aux secrétaires de juge n'est pas le moyen approprié pour gérer les véritables emplois de nature régulière et pallier le problème lié à l'indépendance judiciaire. La Commission conclut également que le ministère de la Justice n'a pas été en mesure de démontrer qu'il ne peut

gérer ces 115 emplois selon les règles usuelles suivies par l'ensemble des ministères et organismes de la fonction publique. La Commission déplore le maintien d'une situation inéquitable pour une catégorie d'employées de la fonction publique.

5. RECOMMANDATIONS

La Commission recommande au ministère de la Justice :

- d'appliquer uniquement l'exclusion du processus de recrutement par voie de concours aux emplois de secrétaire de juge de nature occasionnelle, c'est-à-dire ceux répondant aux conditions suivantes : cyclique, saisonnier, sur appel, surcroît de travail, projet spécifique et absence d'un employé;
- de trouver une solution globale et durable pour résoudre les problèmes de gestion des emplois de secrétaire de juge liés à l'indépendance judiciaire, et ce, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

6. COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Selon le ministère de la Justice, la première recommandation de la Commission vise à lui indiquer de n'appliquer l'exclusion du processus de recrutement qu'aux seuls emplois de nature occasionnelle, c'est-à-dire ceux répondant aux notions suivantes : cyclique, saisonnier, sur appel et surcroit de travail, projet spécifique et absence d'un employé.

Le ministère de la Justice tient à préciser à la Commission que cette recommandation va à l'encontre du texte réglementaire. En effet, les notions de cyclique, saisonnier et autres auxquelles font référence le rapport sont issues de la définition générale d'emplois occasionnels de la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique. Or, en 2005, le Secrétariat du Conseil du trésor, reconnaissant la spécificité et la particularité des emplois de secrétaires de juge, modifiait la directive pour permettre au ministère de la Justice de gérer ces emplois en tenant compte de ses obligations vis-à-vis la magistrature. Le paragraphe de l'article 2 de la directive qui a été introduit est ainsi libellé :

[...] Est également considéré comme un emploi occasionnel, l'emploi de secrétaire de juge qui n'est pas identifié par le sous-ministre de la Justice comme un emploi devant être occupé par un employé temporaire ou par un employé permanent; [...]

Depuis cette date, le sous-ministre de la Justice a donc le libre arbitre pour déterminer quels sont ces emplois devant être occupés par un employé régulier ou occasionnel. Les récentes informations portées à la connaissance du Ministère lui permettent d'affirmer que sa compréhension de l'esprit et de la lettre de la directive est également partagée par le Secrétariat du Conseil du trésor.

Cette prémisse étant posée, reste donc l'utilisation que fait le ministère de la Justice de son pouvoir discrétionnaire de nommer à titre occasionnel ou régulier. Le ministère de la Justice a toujours exigé de ses collaborateurs une application rigoureuse des dispositions législatives et réglementaires et beaucoup de discernement dans l'utilisation des droits de gérance qui leur sont consentis.

Ce qui peut paraître, à première vue, comme une utilisation systématique du droit de gérance s'explique par la réalité quotidienne à laquelle l'administration est confrontée. Le ministère de la Justice est tributaire de la décision d'un juge qui veut engager une personne en particulier ou mettre fin à l'emploi d'une autre. Toute dissidence de la part des instances administratives est une atteinte au pouvoir judiciaire et susceptible de faire l'objet d'une ordonnance de la part d'un juge mécontent.

Le ministère de la Justice est donc soumis à une obligation de résultat pour la nomination ou la cessation d'emploi d'une secrétaire de juge. L'embauche, à titre occasionnel, en plus d'être conforme aux prescriptions de la directive, permet au Ministère de gérer toutes les difficultés inhérentes au processus de façon plus efficiente et plus respectueuse de l'utilisation des deniers publics. Le rapport de la Commission mentionne que le ministère de la Justice n'a pas été en mesure de démontrer l'importance et la fréquence du phénomène de l'indépendance judiciaire invoqué par les juges. Le ministère de la Justice a l'obligation de composer avec cet état de fait et le dénombrement ainsi que la documentation de ces situations ne changeraient pas cette exigence.

Malgré tout cela, soucieux de la situation des secrétaires de juges occasionnelles, le ministère de la Justice s'est doté d'un processus transparent qui permet d'accorder le statut régulier à des secrétaires occasionnelles. Au 31 mars 2008, 70 % des secrétaires de juge occupaient des emplois réguliers (335/475) alors que l'effectif régulier pour l'ensemble des autres classes d'emplois du Ministère se situe à 66 %. Les secrétaires de juge occupent donc proportionnellement un plus grand nombre d'emplois réguliers. Les nominations à des emplois réguliers de secrétaires de juge sont effectuées conformément au processus de recrutement prévu pour tous les emplois réguliers de la fonction publique, ce que confirme d'ailleurs la Commission dans son rapport.

Comme deuxième recommandation, la Commission demande au ministère de la Justice de trouver une solution globale et durable pour résoudre les problèmes de gestion des emplois de secrétaires de juge liés à l'indépendance judiciaire, et ce, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor.

La gestion des emplois de secrétaire de juge, conjuguée à l'indépendance de la magistrature, est un défi constant auquel est confrontée quotidiennement l'administration. Les enjeux sont de taille et toute piste de solution devra nécessairement s'inscrire à l'intérieur des orientations gouvernementales. Le cas échéant, le ministère de la Justice assure le Secrétariat du Conseil du trésor de sa collaboration dans la recherche de solutions qui permettraient de faciliter la gestion de ces emplois.

Toutefois, dans l'attente d'une solution meilleure, la formule actuelle est de loin celle qui permet l'atteinte d'un certain équilibre entre les exigences du pouvoir judiciaire et les impératifs de l'administration. Le ministère de la Justice n'a donc d'autre choix que de se gouverner comme il l'a toujours fait, c'est-à-dire en conformité de la directive et en exerçant son droit de gérance que lui confère ladite directive.

7. COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le Secrétariat du Conseil du trésor est d'avis que la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique doit être appliquée correctement.

Toutefois, le Secrétariat reconnaît également que le ministère de la Justice doit disposer d'une marge de manœuvre dans la gestion des emplois de secrétaires de juge compte tenu des impératifs d'indépendance de la magistrature. C'est pourquoi, en 2005, les emplois occasionnels de secrétaires de juge ont été exclus du processus de recrutement par voie de concours.

Étant exclus de ce processus prévu à la Loi sur la fonction publique, ces emplois occasionnels ne peuvent pas être considérés comme des emplois réguliers. En effet, le recrutement par voie de concours est prévu pour tous les emplois réguliers et ne peut, de l'avis du Secrétariat, souffrir aucune exception.

Le Secrétariat a ainsi ajouté à la directive une définition spécifique pour les emplois occasionnels de secrétaires de juge afin de tenir compte de la spécificité mais surtout de l'unicité de ces emplois.

Par ailleurs, le Secrétariat estime que le ratio occasionnel/régulier d'emplois de secrétaires de juge doit tenir compte à la fois des besoins liés à l'exercice de la magistrature et des impératifs de l'administration.

Finalement, le Secrétariat souhaite collaborer avec le ministère de la Justice pour analyser plus en profondeur les impacts et les enjeux liés à la problématique qui a été soulevée par la Commission avant d'identifier une solution globale et durable.

8. RÉACTION DE LA COMMISSION AUX COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Les secrétaires de juge devraient être traitées équitablement au même titre que les autres employés de la fonction publique québécoise. La Commission demeure convaincue que le ministère de la Justice et le Secrétariat du Conseil du trésor, par leur interprétation et leur application de la Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique, maintiennent les secrétaires de juge dans une situation précaire.

