

**COMITÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES PROCUREURS AUX
POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES**

**Rapport sur la
rémunération et certaines
conditions de travail des
procureurs aux poursuites
criminelles et pénales**

LE 25 SEPTEMBRE 2015

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE	4
1.1	Le contexte de l'institution du comité et ses fondements législatifs	4
1.2	Le mandat du Comité	6
1.3	La composition du comité	6
1.4	Le fonctionnement du Comité et la méthodologie de ses travaux	7
1.4.1	La démarche	7
1.4.2	Le budget de fonctionnement	8
2	UN RAPPEL HISTORIQUE	8
2.1	La période précédant l'institution du Directeur des poursuites criminelles et pénales	8
2.1.1	La Loi sur les substituts du procureur général (1969)	8
2.1.2	La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général (1972)	10
2.1.3	Le rapport Rouleau (septembre 1985)	11
2.1.4	La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général (1993)	13
2.1.5	Le rapport Ferland (juillet 2002)	14
2.1.6	La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général (2002)	17
2.1.7	La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général et le Code du travail (2004)	18
2.2	La période suivant l'institution du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)	19
2.2.1	La Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales (2005)	19
2.2.2	La Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public (2005)	23
2.2.3	La Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics (2011)	24
2.2.4	L'Entente de principe concernant certains éléments modifiant l'Entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales 2010-2015 (21 septembre 2011)	25
2.2.5	La Loi abrogeant la Loi assurant la continuité des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics et modifiant la Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales (2011)	27
3	LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES	27
3.1	La troisième ligne d'intervention	29
3.2	La deuxième ligne d'intervention	31
3.3	La première ligne d'intervention	33
4	LES DIVERSES FONCTIONS DES PROCUREURS	33
4.1	Les fonctions générales	33
4.2	Les fonctions particulières exercées par certains procureurs	36
5	LES FACTEURS DE DÉTERMINATION DE LA RÉMUNÉRATION ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES PROCUREURS	38
5.1	Les particularités de la fonction de procureur	39
5.1.1	Les observations du gouvernement	39
5.1.2	Les observations de l'Association	40

5.1.3	L'intervention du Barreau du Québec.....	41
5.1.4	Les commentaires du Comité.....	41
5.2	La nécessité d'attirer des avocats ayant les aptitudes et les qualités requises pour exercer la fonction de procureur	49
5.2.1	Les observations du gouvernement	49
5.2.2	Les observations de l'Association.....	52
5.2.3	L'intervention du Barreau du Québec.....	53
5.2.4	Les commentaires du Comité.....	53
5.3	Les conditions de travail et la rémunération globale des procureurs au Québec et ailleurs au Canada	54
5.3.1	Les observations du gouvernement	54
5.3.2	Les observations de l'Association.....	56
5.3.3	Les commentaires du Comité.....	56
5.4	Les responsabilités assumées par les procureurs au Québec et ailleurs au Canada, leur charge de travail, les exigences requises par les employeurs, les structures salariales et les problématiques d'attraction et de rétention	58
5.4.1	Les observations des parties.....	58
5.4.1.1	Les responsabilités assumées.....	58
5.4.1.2	La charge de travail	59
5.4.1.3	Les exigences requises par les employeurs.....	62
5.4.1.4	Les structures salariales	62
5.4.1.5	Les problématiques d'attraction et de rétention.....	67
5.4.2	Les commentaires du Comité.....	68
5.5	La conjoncture économique et l'état des finances publiques du Québec	69
5.5.1	Les observations du gouvernement	69
5.5.2	Les observations de l'Association.....	70
5.5.3	Les commentaires du Comité.....	72
5.6	Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois et d'autres salariés de l'État.....	73
5.6.1	Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois	73
5.6.1.1	Les observations du gouvernement	73
5.6.1.2	Les observations de l'Association	76
5.6.1.3	Les commentaires du Comité.....	77
5.6.2	Les conditions de travail et la rémunération d'autres salariés de l'État.....	78
5.6.2.1	Les observations du gouvernement	78
5.6.2.2	Les observations de l'Association	78
5.6.2.3	Les commentaires du comité.....	80
6	LES PROPOSITIONS DES PARTIES	81
6.1	Les taux et échelles de traitement	81
6.1.1	La situation actuelle	81
6.1.2	Les propositions de l'Association.....	83
6.1.3	Les propositions du gouvernement	86
6.2	Les primes et allocations	87
6.2.1	La situation actuelle	87
6.2.1.1	Les propositions de l'Association.....	88
6.2.1.2	Les propositions du gouvernement	89
6.3	Les régimes collectifs.....	90
6.3.1	La situation actuelle	90
6.3.2	Les propositions de l'Association.....	90

6.3.3	Les propositions du gouvernement	91
6.4	La santé et sécurité au travail	92
6.4.1	La situation actuelle	92
6.4.2	Les propositions de l'Association	93
6.5	Les libérations syndicales.....	93
6.6	La pratique professionnelle.....	93
6.6.1	La situation actuelle	93
6.6.2	Les propositions de l'Association	93
6.7	Les vacances.....	94
6.7.1	La situation actuelle	94
6.7.2	Les propositions de l'Association	94
6.8	Le développement des ressources humaines	94
6.9	Les frais de déplacement et d'assignation.....	95
6.10	Les accidents de travail et les maladies professionnelles.....	95
6.10.1	Les propositions du gouvernement	95
6.11	L'aménagement du temps de travail.....	95
6.11.1	Les propositions de l'Association.....	95
6.11.2	Les propositions du gouvernement	96
7	LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ.....	97
7.1	Les principes directeurs.....	97
7.1.1	La fonction du Comité.....	97
7.1.2	La prise en considération des différents facteurs	97
7.1.3	Les relations de travail entre les deux parties	98
7.2	Les taux et échelles de traitement	99
7.2.1	L'analyse du Comité	99
7.2.1.1	La comparaison avec les procureurs ailleurs au Canada	99
7.2.1.2	La conjoncture économique, la situation générale de l'économie et l'état des finances publiques du Québec	103
7.2.1.3	Comparaison avec les avocats du secteur privé	104
7.2.1.4	Comparaison avec d'autres salariés de l'État	104
7.2.1.5	Comparaison avec d'autres groupes.....	104
7.2.2	Les recommandations du Comité.....	105
7.3	Les primes et allocations	109
7.4	Les régimes collectifs.....	110
7.5	La santé et sécurité au travail	110
7.6	La pratique professionnelle.....	111
7.7	Les vacances.....	111
7.8	Les accidents de travail et les maladies professionnelles.....	111
7.9	L'aménagement du temps de travail.....	112
	Sommaire des recommandations du comité	113
	Annexes	117

1 CONTEXTE

1.1 Le contexte de l'institution du comité et ses fondements législatifs

Le Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales (le « Comité ») a été institué en vertu de la *Loi abrogeant la Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics et modifiant la Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales* (la « Loi de 2011 »), adoptée le 1^{er} décembre 2011¹.

Le Comité estime essentiel de rappeler le contexte très particulier dans lequel cette loi a été adoptée afin de bien faire saisir les enjeux que représente le présent rapport dans l'évolution future des relations de travail entre le gouvernement du Québec et les procureurs aux poursuites criminelles et pénales (« les procureurs »).

En effet, la Loi de 2011 représente l'aboutissement d'une période de négociation initiée au printemps 2010 qui avait conduit les procureurs à déclencher des journées de grève, du 8 au 22 février 2011, et l'Assemblée nationale à adopter, le 22 du même mois, une loi spéciale de retour au travail². Par la suite, la nomination d'un négociateur externe et la reprise des négociations entre les parties avaient permis la conclusion d'une entente de principe fixant la rémunération et diverses autres conditions de travail des procureurs³. À cette entente était annexée une lettre d'intention par laquelle le gouvernement s'engageait à déposer un projet de loi proposant une réforme du régime de négociation collective des procureurs et un nouveau processus d'examen de la rémunération, dont la formation d'un comité indépendant à cette fin⁴.

C'est dans le respect de cet engagement que la Loi de 2011 a été adoptée afin de modifier le régime de négociation collective des procureurs sous trois aspects principaux:

- établir un processus obligatoire préalable à la fixation de la rémunération et de certaines conditions de travail des procureurs, dont l'institution d'un comité ayant notamment pour fonction d'évaluer, tous les quatre ans, si la rémunération et certaines conditions de travail à incidences pécuniaires des procureurs sont adéquates;
- modifier le régime de négociation à l'égard des conditions de travail qui ne sont pas de la responsabilité du comité en prévoyant, si les parties ne sont pas parvenues à un accord dans le délai fixé, que la mésentente soit soumise à l'appréciation d'un arbitre chargé de formuler des recommandations au gouvernement;
- supprimer, à l'égard des procureurs et de l'employeur, le droit de grève et de lock-out.

¹ 2011, c. 31.

² *Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics*, 2011, c. 2.

³ « Entente de principe concernant certains éléments modifiant l'Entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales 2010-2015 intervenue entre: le Gouvernement du Québec représenté par le Directeur des poursuites criminelles et pénales et l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales », Québec, le 21 septembre 2011.

⁴ *Ibid.*, annexe 5.

Cette loi représente un point tournant dans l'histoire des négociations entre le gouvernement et les procureurs. C'est d'ailleurs l'avis exprimé par le ministre de la Justice lors de la prise en considération du rapport de la Commission chargée de l'étude du projet de loi:

Une fois adopté, le projet de loi permettra également, au terme de la prochaine entente collective de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, la mise en place d'un nouveau processus de détermination de leur rémunération et de leurs conditions de travail à incidences pécuniaires ainsi que la mise en place d'un nouveau processus de négociation collective pour les autres conditions de travail. C'est le cœur de ce projet de loi, M. le Président, c'est le cœur d'une réforme importante de la discussion et du partenariat gouvernemental avec ses procureurs, et je suis très heureux qu'elle soit acceptée, accueillie de toutes parts, chez les procureurs comme au gouvernement, avec enthousiasme.

(...)

*....c'est avec grande joie que je vois cette transformation du climat entre ce qu'il était en début d'année et ce qu'il est maintenant. Je sais que ce que je vois et ce qui est une joie pour moi l'est aussi pour nos collègues ici, mais aussi pour les gens qui occupent des fonctions excessivement importantes pour notre institution, pour l'État, qui sont nos procureurs....*⁵

L'importance des fonctions assumées par les procureurs dans notre système de justice criminelle et pénale, le souci d'améliorer le processus de négociation afin notamment d'éviter le déclenchement de moyens de pression susceptibles d'en affecter le bon fonctionnement et la nécessité, de part et d'autre, de rompre avec les façons de faire des années antérieures ont largement contribué à l'adoption de cette loi. Voici comment s'exprimait le ministre de la Justice à cette occasion:

*Chaque projet de loi a toujours son histoire et reflète un contexte différent. Dans le cas qui nous occupe, M. le Président, on ne peut pas dire qu'il est le fruit d'une situation aisée qui a coulé et qui a été d'une grande facilité. Il y a un peu d'histoire dans ce projet de loi là, un peu d'histoire qui n'est pas que l'histoire récente des 12 derniers mois. Il y a une histoire chargée de, j'oserais presque dire, presque de décennies qui peut avoir coloré ce débat-là, ce dossier-là au cours des 12 derniers mois.*⁶

Le Comité est très conscient du caractère particulier que revêt le présent rapport. Il s'agit en effet du tout premier à être produit depuis l'insertion de cette entité indépendante dans le régime de détermination de la rémunération et des conditions de travail des procureurs. Aussi, avant de formuler ses recommandations, le Comité présentera d'abord un rappel historique de l'évolution de la fonction de procureur et de certains événements ayant marqué de manière particulière les relations de travail entre le gouvernement et les procureurs au fil du temps. En effet, d'une part, plusieurs législations ont été adoptées afin de préserver l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité des personnes nommées pour exercer cette fonction. D'autre part, la détermination des conditions de travail des procureurs n'est pas un exercice facile, celle-ci ayant notamment donné lieu à plusieurs rapports d'experts, à de laborieuses périodes de négociation, menant parfois à l'exercice de moyens de pression de la part des procureurs, dont la grève, et à l'adoption de lois spéciales.

⁵ Assemblée nationale, Index du Journal des débats, 39^e législature, 2^e session, fascicule n^o 69, 30 novembre 2011, p. 3557-3560.

⁶ *Ibid.*, p. 3602-3604.

Par la suite, une description de la structure organisationnelle actuelle du Directeur des poursuites criminelles et pénales de même que des diverses responsabilités et tâches exercées par les procureurs au sein de cette organisation sera présentée. L'ensemble de ces éléments constituant la toile de fond sur laquelle s'inscrira l'analyse des différents facteurs soutenant les recommandations que soumettra ensuite le Comité au gouvernement.

1.2 Le mandat du Comité

L'article 19.1 de la *Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*⁷ (« la Loi »), introduit par la Loi de 2011, institue le Comité et prévoit sa fonction, soit celle « d'évaluer tous les quatre ans si la rémunération, les régimes collectifs, les conditions de travail qui ont des incidences pécuniaires, celles qui concernent les accidents du travail et les maladies professionnelles et l'aménagement du temps de travail sont adéquats ». L'article précisant cependant que le comité « n'a pas pour fonction d'évaluer les régimes de retraite et les droits parentaux ».

Puisque la dernière entente relative aux conditions de travail des procureurs est échue depuis le 31 mars 2015⁸, la période visée par le mandat confié au présent Comité est celle du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2019.

Conformément aux prescriptions de la Loi, le Comité doit procéder à l'évaluation des différents éléments liés à son mandat en prenant en considération divers facteurs⁹ et remettre au gouvernement un rapport comportant les recommandations qu'il estime appropriées¹⁰. Le ministre de la Justice a ensuite l'obligation de déposer le rapport à l'Assemblée nationale¹¹.

L'Assemblée nationale peut par résolution motivée approuver, modifier ou rejeter en tout ou en partie les recommandations du Comité et le gouvernement doit alors prendre avec diligence les mesures requises pour mettre en œuvre cette décision et, le cas échéant, rétroactivement à la date d'échéance de l'entente. À défaut par l'Assemblée nationale d'adopter une telle résolution dans le délai prescrit, le gouvernement doit mettre en œuvre les recommandations du Comité¹².

Ce processus est similaire à celui établi pour le rapport du comité de la rémunération des juges institué en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹³.

1.3 La composition du comité

Le Comité est composé des trois personnes suivantes nommées par le gouvernement le 17 décembre 2014, conformément à la Loi, soit au moins 90 jours avant l'échéance de l'Entente actuelle¹⁴ :

⁷ R.L.R.Q., c. R-8.1.2.

⁸ Entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales entre le Directeur des poursuites criminelles et pénales et l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales – 2010-2015.

⁹ Article 19.14.

¹⁰ Article 19.15.

¹¹ *Id.*

¹² Article 19.16.

¹³ R.L.R.Q., c. T-16, art. 246.44.

¹⁴ *Supra.* note 7, art. 19.2 et 19.3 et Décret n° 1161-2014 du 17 décembre 2014.

- Me Michel Bouchard, avocat, ex-sous-ministre à la Justice et sous-procureur général du Québec, est nommé membre et président du Comité après consultation de la juge en chef du Québec et de l'Association;
- Madame Madeleine Paulin, ex-secrétaire générale associée aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif, est nommée membre du Comité d'un commun accord de l'Association et du gouvernement;
- L'Honorable André Rochon, avocat et juge de la Cour d'appel du Québec à la retraite, est nommé membre du Comité d'un commun accord de l'Association et du gouvernement.

Par ailleurs, les membres du Comité ont eu recours aux services de soutien administratif de Madame Sylvie St-Pierre, retraitée de la fonction publique du Québec, qui a agi à titre de secrétaire du Comité. De même, le Comité a estimé nécessaire de recourir aux services professionnels de Me Francine Gauvin, avocate et juriste retraitée de la fonction publique du Québec, et de Monsieur Michel Groulx, actuaire à la retraite, également retraité de la fonction publique du Québec, pour les assister sur des aspects techniques liés à la rédaction du rapport.

1.4 Le fonctionnement du Comité et la méthodologie de ses travaux

1.4.1 La démarche

Au cours de l'année 2015, les membres du Comité se sont rencontrés à plusieurs reprises pour les fins de l'élaboration du présent rapport, soit :

- le 28 janvier: conférence préparatoire avec les représentants de la partie gouvernementale et de l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales;
- le 10 février: tenue d'une conférence téléphonique avec les représentants des parties pour statuer sur les prochaines étapes et confirmer la date de présentation des observations écrites;
- le 9 mars: rencontre des membres du comité pour préparer l'échéancier des travaux et assurer son fonctionnement logistique.

Par ailleurs, les parties ont soumis au Comité, le 1^{er} avril, leurs observations écrites concernant la rémunération des procureurs et le 11 mai leur réplique respective à ces observations, le tout accompagné de plusieurs annexes¹⁵. Le Comité a aussi requis du ministère de la Justice, après en avoir informé les parties, d'autres documents qu'il estimait nécessaires à son analyse¹⁶.

Le Comité s'est ensuite réuni les 14 et 29 avril, 12 et 26 mai et 4 juin afin de discuter des documents reçus et de se préparer pour l'audition des parties.

Les 8, 9 et 10 juin, le Comité a tenu des journées d'audition au cours desquelles le Barreau du Québec a soumis des commentaires et chacune des parties a présenté ses observations, en plus de faire entendre des experts et des fonctionnaires et de déposer plusieurs documents complémentaires à ceux déjà soumis à l'attention du Comité¹⁷.

¹⁵ Voir annexe 1: liste des documents transmis par le gouvernement de même que la liste des documents de l'Association.

¹⁶ Voir annexe 2: liste des documents transmis par le ministère de la Justice.

¹⁷ Voir annexe 3 : horaire des journées d'audition, liste des personnes entendues et des documents déposés lors de l'audition ou transmis par la suite.

À la suite de cette audition, le Comité s'est réuni à plusieurs autres reprises, soit le 11 juin, le 7 juillet, les 11, 12, 13, et 19 août de même que les 8, 9 et 14 septembre.

De nombreux échanges et discussions entre les membres du Comité ont été nécessaires pour élaborer les recommandations contenues au présent rapport, Celles-ci ont toutes fait l'objet de décisions prises de manière consensuelle par tous les membres du Comité.

1.4.2 Le budget de fonctionnement

Conformément à l'article 19.10 de la Loi, le président du Comité a déposé le 3 février 2015, à Me Stéphanie Vallée, Ministre de la Justice, les prévisions budgétaires du Comité pour les exercices financiers 2014-2015 et 2015-2016. Ces prévisions budgétaires ont par la suite été déposées à l'Assemblée nationale.

2 UN RAPPEL HISTORIQUE

Avant de procéder à l'analyse des différents facteurs permettant de formuler ses recommandations, le Comité estime nécessaire de rappeler l'historique de la fonction exercée par les procureurs et de leurs relations de travail à la lumière notamment des différentes dispositions législatives qui les ont encadrées au fil du temps et de plusieurs rapports d'experts produits à ce sujet.

2.1 La période précédant l'institution du Directeur des poursuites criminelles et pénales

2.1.1 La Loi sur les substituts du procureur général (1969)¹⁸

La fonction de substitut du procureur général a été encadrée législativement pour la première fois par la *Loi sur les substituts du procureur général*, sanctionnée le 13 juin 1969. Cette loi marque sûrement un point tournant dans l'histoire des procureurs au Québec en prévoyant que des substituts permanents puissent être nommés en vertu de la *Loi sur la fonction publique*¹⁹ afin notamment d'éviter que leurs décisions ne soient influencées par des considérations politiques partisans.

Une volumineuse étude produite en 1978 par Me Henry R. Keyserlingk, mandaté par le ministère de la Justice pour conduire une recherche sur la carrière des substituts du procureur général²⁰, est assez révélatrice du contexte ayant mené à l'adoption de cette loi²¹. Cette étude révèle en effet, qu'avant 1962, les avocats qui représentaient le procureur général dans les poursuites criminelles étaient tous des avocats de pratique privée qui exerçaient leur fonction à temps partiel, rémunérés par le gouvernement par dossier ou par contrat. La rétention de leurs services pouvait donc être tributaire des changements de gouvernement.

À compter de 1962, soucieux de dépolitiser cette fonction, les partis politiques s'entendent sur l'établissement d'une liste de substituts permanents, le gouvernement poursuivant toutefois la pratique de nomination de procureurs à temps partiel²². Fait

¹⁸ 1969, chapitre 20.

¹⁹ 1965, chapitre 14.

²⁰ Me Keyserlingk était substitut du procureur général lors de l'attribution de ce mandat.

²¹ KEYSERLINGK, Henry R.; « *Étude et recommandations sur la carrière des substituts du procureur général du Québec* », 21 août 1978.

²² *Ibid.*, Volume 1, p. 6 à 12.

intéressant à noter, le procureur général et ministre de la Justice de l'époque avait envisagé la permanence des substituts dans le but d'en faire « *une école de la magistrature* » afin de former de jeunes avocats qui deviendraient des spécialistes en droit criminel²³.

Comme le relate l'étude de Me Keyserlingk²⁴, malgré la reconnaissance du principe de la permanence, les contraintes budgétaires et l'échelle de salaire peu avantageuse faisaient en sorte qu'il était très difficile de recruter des substituts permanents. Aussi, la pratique de nomination de procureurs à temps partiel continua de s'appliquer et l'influence politique continua à jouer son rôle au niveau des nominations. En outre, déjà à cette époque, les substituts permanents étaient insatisfaits de leurs conditions de travail, établies par règlement selon celles applicables aux conseillers juridiques du gouvernement bien qu'on reconnaissait qu'ils avaient des fonctions différentes justifiant un traitement plus élevé. Les substituts s'opposaient à être traités comme des fonctionnaires syndiqués alors qu'ils ne l'étaient pas eux-mêmes et revendiquaient le droit à leurs propres conditions de travail en raison de leur rôle social et de leur fonction quasi-judiciaire. D'ailleurs, plusieurs procureurs à temps partiel auraient refusé d'entreprendre une carrière permanente à la Couronne et plusieurs auraient démissionné en raison des conditions de travail de l'époque.

Pour mieux défendre leurs droits, plusieurs substituts permanents avaient décidé, en 1967, de s'unir en une association « *bona fide* » (« l'Association des substituts ») et avaient proposé au gouvernement un projet de loi qui définissait leurs fonctions et devoirs et établissait leurs conditions de travail. C'est ce projet qui a donné lieu, en 1969, à l'adoption de la première *Loi sur les substituts du procureur général*.

Cette loi a jeté les bases de ce qui constitue les principes fondamentaux liés à la compétence, l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité nécessaires à l'exercice de la fonction de procureur. Plus spécifiquement, elle prévoyait notamment :

- que les substituts sont nommés parmi les avocats autorisés en vertu de la loi à exercer leur profession au Québec²⁵;
- que les substituts permanents sont nommés en vertu de la *Loi sur la fonction publique*²⁶;
- l'obligation pour tout substitut de prêter les serments d'allégeance et d'office prévus à cette loi portant engagement à ne recevoir aucune somme d'argent ou considération quelconque dans l'exécution de ses fonctions, autre que son traitement, de même que l'engagement de confidentialité²⁷;
- une description des principaux devoirs et fonctions des substituts²⁸.

Par ailleurs, cette loi a aussi établi deux principes très importants liés à l'exercice de la fonction de procureur, celui de l'exclusivité de la fonction²⁹ et celui de la neutralité politique, le substitut permanent ne pouvant, sous peine de destitution, « *se porter candidat à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire ou se livrer à une activité partisane en faveur d'un candidat ou d'un parti politique* »³⁰. Finalement, notons

²³ *Ibid.*, p. 9.

²⁴ *Ibid.*, p. 10 à 12.

²⁵ Article 1.

²⁶ Article 5.

²⁷ Article 2.

²⁸ Article 4.

²⁹ Article 6.

³⁰ Article 7.

que le législateur avait exclu les substituts permanents de la possibilité de se syndiquer, ceux-ci n'étant pas considérés comme des salariés au sens du Code du travail³¹.

2.1.2 La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général (1972)³²

La *Loi sur les substituts du procureur général* a été modifiée pour la première fois en 1972 pour des motifs exprimés dans l'étude de Me Keyserlingk:

*Puisque le malaise continua à régner au sein des procureurs permanents, principalement en raison de la rémunération inadéquate (soumis en cela à la politique générale de la Commission de la Fonction publique), des difficultés de recrutement et du nombre de démissions, l'Association des substituts, en 1971, décida de reprendre ses efforts pour convaincre le Ministère de la Justice de la nécessité pour les substituts d'être soustraits de la Loi sur la fonction publique.*³³

Afin de donner suite, du moins partiellement, aux représentations de la part de l'Association des substituts, la *Loi sur les substituts du procureur général* a été modifiée en maintenant la nomination des substituts permanents en vertu de la *Loi sur la fonction publique* mais en ajoutant un pouvoir pour le gouvernement de déterminer, par règlement et sur recommandation du procureur général, des règles, normes et barèmes applicables spécifiquement à leur nomination, leur rémunération et leurs autres conditions de travail³⁴. Précisons en outre que cette loi a attribué au procureur général le pouvoir de nommer, parmi les substituts permanents, des procureurs-chefs et des procureurs-chefs adjoints et de déterminer leurs devoirs et fonctions³⁵.

Par ailleurs, cette loi a aussi été modifiée afin d'y affirmer de manière encore plus précise les devoirs d'honnêteté, d'objectivité et d'impartialité des substituts, y compris ceux nommés à titre temporaire ou occasionnel, par un serment spécifique qu'ils sont tenus de prêter³⁶. Toutefois, l'une des modifications importantes apportées par cette loi porte sur le devoir de neutralité politique des substituts permanents par l'ajout d'une interdiction de voter à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire³⁷. Cette interdiction aurait été recommandée par l'Association dans l'optique d'obtenir un régime distinct des autres membres de la fonction publique, plus compatible avec leur statut quasi-judiciaire³⁸.

Cette modification ne s'est pas faite sans débat à l'Assemblée nationale, l'Opposition questionnant fortement les motifs à l'appui de la proposition du gouvernement de retirer aux substituts permanents l'exercice d'un droit démocratique aussi fondamental que celui de voter à des élections³⁹. Il est intéressant de relever ici certains des arguments soumis par le ministre de la Justice de l'époque pour justifier une telle mesure:

M. le Président, je motive cette décision du fait que, justement, l'un des objets du projet de loi est reflété par la formule de serment que devront maintenant prêter les substituts du procureur général.

³¹ Article 10.

³² 1972, chapitre 13, sanctionnée le 8 juillet 1972.

³³ *Supra*, note 21, p. 14.

³⁴ Article 5.

³⁵ Article 5a.

³⁶ Article 2 et annexe.

³⁷ Article 7.

³⁸ *Supra* note 21, p. 16.

³⁹ Journal des débats de l'Assemblée nationale, 29^e législature, 3^e session, vol. 12, n^o 60, p. 2034 à 2065.

C'est un serment qui suppose beaucoup d'objectivité et d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.

C'est donc dire que nous considérons que les substituts du procureur général occupent une fonction qui, sans être judiciaire - puisque ce ne sont pas eux les juges – en fait des auxiliaires immédiats de la justice. Par conséquent, ils doivent avoir une attitude tout à fait objective et tout à fait détachée de l'aspect politique de l'activité sociale.⁴⁰

Et ajoutait ceci concernant notamment le pouvoir des substituts de porter une cause en appel:

... Encore là, il doit exercer un jugement, compte tenu de la preuve, compte tenu de la décision de première instance, compte tenu de l'intérêt de la société, des principes de droit en cause, il doit à ce moment-là encore exercer une fonction qu'on peut décrire comme quasi judiciaire.

C'est la raison pour laquelle, si l'on veut atteindre à un degré raisonnable, un degré optimum même de dépolitisation de notre système judiciaire, il me semble impératif que celui qui a une fonction quasi judiciaire à jouer dans le système, tout comme le juge, soit en dehors des mouvements de la politique et que lui-même accepte, à cause de sa haute fonction, de se départir de ce droit de vote.⁴¹

(...)

... C'est parce que les citoyens d'une société réclament, comme un besoin fondamental, que ceux qui administrent la justice le fassent avec le plus d'impartialité et d'objectivité possible. Les procureurs de la couronne, à cause des fonctions que j'ai décrites tout à l'heure, participent tellement intimement au résultat du processus judiciaire que leur enlever le droit de vote c'est, en somme, les consacrer magistrats, d'une certaine façon.⁴²

(...)

C'est faire en sorte que les justiciables aient vraiment conscience que le système judiciaire est administré d'une façon objective et d'une façon totalement impartiale.⁴³

Aussi, fort de ces considérations, ce projet de loi a été sanctionné le 8 juillet 1972 et les substituts permanents perdirent ce jour-là le droit de voter à des élections pour des motifs liés à l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité dans l'exercice de cette fonction.

2.1.3 Le rapport Rouleau (septembre 1985)

En 1984, un mandat est confié par le sous-ministre de la Justice et sous-procureur général à un comité d'experts, présidé par Monsieur Alfred Rouleau, administrateur conseil, afin d'analyser le statut des substituts, de situer leur rôle dans l'appareil judiciaire et dans la société et de formuler des recommandations au procureur général sur des modifications qui pourraient être apportées à leur régime de rémunération⁴⁴.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 2035.

⁴¹ *Ibid.*, p. 2060.

⁴² *Ibid.*, p. 2061.

⁴³ *Id.*

⁴⁴ « Rapport du comité d'étude sur la rémunération des substituts du procureur général du Québec », Septembre 1985, p. 1.

Certains des éléments de ce rapport méritent d'être repris ici par le Comité, notamment celles portant sur les caractéristiques principales de la fonction de substitut du procureur général:

*Quoique les substituts bénéficient sur le plan administratif de structures régionales d'encadrement, l'exercice quotidien de leurs fonctions requiert une grande autonomie de fonctionnement.*⁴⁵

*Il est indéniable, comme nous l'avons vu, que, dans l'exercice de la fonction représentation, le substitut dispose d'un pouvoir décisionnel. Il s'agit là d'une caractéristique importante que l'on ne retrouve pas au niveau des avocats des contentieux du gouvernement. Ceux-ci exercent une fonction conseil et leur pouvoir en est un de recommandation à l'égard des autorités du ministère à qui la décision appartient en définitive.*⁴⁶

Au nom du procureur général, les substituts exercent quotidiennement, d'une façon autonome, des pouvoirs discrétionnaires et quasi judiciaires qui ont un impact immédiat et déterminant sur les droits et les libertés des justiciables, du gouvernement et de la collectivité québécoise toute entière. L'exercice de ces pouvoirs exorbitants est soumis à des conditions analogues à celles imposées à un juge, à savoir impartialité et modération.

*Le statut et la place stratégique qu'occupent les substituts dans l'administration de la justice criminelle et pénale exigent d'eux compétence professionnelle, honnêteté intellectuelle, intégrité, disponibilité et un comportement public exemplaire. Fiduciaires de l'intérêt public au nom du procureur général qu'ils représentent, les substituts sont investis de pouvoirs spécifiques et exclusifs qui engendrent des contraintes et des restrictions significatives qui leur sont propres et que l'on ne retrouve généralement pas chez les autres avocats du gouvernement et du secteur privé.*⁴⁷

Quant à la rémunération des substituts, le rapport conclut en ces termes:

Supportés en cela par les autorités judiciaires et l'étude approfondie qu'ils ont faite du statut, du rôle et des fonctions du procureur général et de ses représentants, les membres du comité sont convaincus que les substituts du procureur général du Québec occupent une fonction unique au sein de l'appareil judiciaire et jouent un rôle particulier et de toute première importance, sinon capital, dans l'administration de la justice criminelle au Québec.

Fiduciaires de l'intérêt public.....les substituts sont investis de pouvoirs spécifiques et exclusifs qu'ils se doivent d'exercer d'une manière judiciaire. Pour ce faire les membres du comité croient à la nécessité d'avoir au Québec un réseau de substituts indépendants, compétents, honnêtes et intègres, voués à la protection et à la défense de l'intérêt public.

Conscients qu'une rémunération juste et équitable ne saurait à elle seule garantir l'atteinte de ces objectifs, les membres du comité sont cependant convaincus qu'elle constitue plus qu'un simple pas dans la bonne direction. Il s'agit d'un élément déterminant pour le recrutement et le maintien en poste de personnes qualifiées qui, dans le meilleur intérêt collectif, acquièrent et développent une expertise indéniable et nécessaire. La rémunération est sans contredit un facteur

⁴⁵ *Ibid.*, p. 59.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 60.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 75 et 76.

*clef de motivation et de productivité et une rémunération adéquate diminuée considérablement les risques de corruption.*⁴⁸

À noter qu'aucun suivi particulier n'a été donné à ce rapport.

2.1.4 La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général (1993)⁴⁹

En 1993, la *Loi sur les substituts du procureur général* est de nouveau modifiée principalement pour introduire un ensemble de dispositions portant sur l'exercice de certaines activités politiques, dont plusieurs règles continuent de s'appliquer encore aujourd'hui.

Tout d'abord, le droit de voter à une élection est rétabli à l'égard des substituts, tout en maintenant l'interdiction de se porter candidat à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire et celle de se livrer à une activité de nature partisane en faveur ou contre un parti politique ou un candidat à une telle élection⁵⁰. D'autres assouplissements sont aussi apportés à l'exercice des activités politiques:

- une procédure est prévue afin de permettre à un substitut de se livrer à une activité politique, soit l'obligation d'en informer sans délai le sous-procureur général et l'attribution à ce substitut, sous certaines conditions, d'un nouveau classement dans une classe d'emploi de la fonction publique dont les conditions minimales d'admission sont équivalentes à celles de procureur et dont le niveau de traitement est substantiellement équivalent. Lors de la cessation de ses activités politiques, s'il désire récupérer un poste de substitut, il a la possibilité de poser sa candidature à un poste de substitut du procureur général⁵¹;
- le droit de se porter candidat à une charge électorale autre que celle visée par une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire⁵²;
- le droit d'assister à une assemblée publique de nature politique⁵³.

Sont cependant ajoutées de nouvelles interdictions: celle d'être membre d'un parti politique et celle de verser une contribution à un parti politique, à une instance d'un parti politique ou à un candidat à une élection⁵⁴.

Il est intéressant de relever les propos tenus par le ministre de la Justice à l'Assemblée nationale lors de l'adoption de principe du projet de loi afin de justifier ces restrictions particulières imposées aux substituts:

Le projet de loi 88 propose, de plus, M. Le Président, des dispositions qui sont fondamentales au maintien essentiel de la confiance du public dans la crédibilité du système des poursuites criminelles. Ce sont les dispositions visant à préserver la neutralité politique et apparente des substituts du procureur général. On sait, en effet, que le procureur général a un statut particulier au sein du pouvoir exécutif et qu'il doit, dans l'administration de la justice criminelle et pénale, agir en toute indépendance et d'une façon apolitique. Le rôle du procureur général en matière

⁴⁸ *Ibid.*, p. 95 et 96.

⁴⁹ *Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général*, 1993, chapitre 29, sanctionnée le 15 juin 1993.

⁵⁰ Articles 9.1 et 9.2 de la *Loi sur les substituts du procureur général*.

⁵¹ Articles 9.3 à 9.11.

⁵² Article 9.2.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ Article 9.1.

criminelle et pénale exige que ses décisions soient entièrement à l'abri de toute ingérence politique et soient perçues comme telles par les justiciables.

*Or, les substituts exercent au nom du procureur général les pouvoirs de ce dernier. Il apparaît donc essentiel non seulement d'assurer leur autonomie professionnelle vis-à-vis du pouvoir politique, mais de maintenir la confiance du public dans l'institution qu'ils représentent.*⁵⁵

(...)

En terminant, permettez-moi, M. le Président, de rappeler l'importance de la fonction de substitut du procureur général à l'égard des citoyens, des citoyennes et de la société en général. Les décisions qu'il prend quotidiennement dans l'exercice de sa fonction de poursuivant public exigent du substitut qu'il analyse avec objectivité et impartialité les faits qui sont portés à sa connaissance et qu'il évalue, à la manière d'un juge, la preuve dont il dispose afin d'éviter de traduire un individu sans fondement légal. Son rôle de représentant de la société dans la fonction qu'il exerce au sein de l'appareil judiciaire et la nature des gestes qu'il pose dans l'exécution de ses fonctions requièrent de lui une grande réserve dans son comportement public. Il constitue un intermédiaire dont la neutralité est essentielle à l'image même de la justice, et les décisions qu'il prend doivent être justes, équitables et non biaisées.

*L'importance de cette image découle directement de la nature même des pouvoirs que la loi lui attribue. C'est à lui qu'il revient de suspendre des procédures ou de refuser de poursuivre sans que le tribunal n'ait à s'enquérir des motifs. C'est sur lui également que repose la responsabilité et la décision de poursuivre, laquelle comporte en matière criminelle des incidences majeures sur la personne en cause, sans oublier les stigmates sociaux ou l'opprobre qui risquent d'en découler, dépendamment de l'issue d'un procès. Sa neutralité, tant apparente que réelle, s'avère alors très importante. C'est ce que je veux protéger et ce que veut protéger ce projet de loi 88 en préservant l'image d'impartialité de l'institution à laquelle les substituts appartiennent.*⁵⁶

De plus, certaines autres modifications apportées à la *Loi sur les substituts du procureur général* visent les substituts occasionnels: soit prévoir leur nomination par le procureur général suivant le processus applicable aux substituts permanents⁵⁷ et étendre à leur égard l'obligation de s'occuper exclusivement de leurs fonctions⁵⁸.

2.1.5 Le rapport Ferland (juillet 2002)

Pendant plusieurs années, l'Association des substituts revendique auprès du gouvernement la reconnaissance législative de même que la révision négociée des conditions de travail de ses membres. En avril 2011, une entente en vue de la révision des conditions de travail des substituts et la normalisation de leurs rapports collectifs est conclue entre le ministère de la Justice et l'Association des substituts⁵⁹. Cette entente, qui n'a jamais été approuvée ni mise en œuvre par le gouvernement, comprenait notamment une lettre d'entente par laquelle le ministère de la Justice s'engageait à confier à l'Institut de la statistique du Québec le mandat d'effectuer une étude comparative de la rémunération globale accordée aux substituts du Québec avec celles

⁵⁵ Index du Journal des débats de l'Assemblée nationale, 34^e législature, 2^e session, Fascicule n° 104, 2 juin 1993, p. 7036.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 7037.

⁵⁷ Article 5, par. 2°.

⁵⁸ Article 7.

⁵⁹ Brault, Me Serge, « *Différend entre le Gouvernement du Québec et l'Association des substituts du procureur général du Québec* », Rapport de médiation, 4 mars 2003, p. 5.

accordées aux procureurs de la poursuite du gouvernement fédéral et de certaines autres provinces⁶⁰. Cette étude de l'ISQ fut effectivement réalisée en 2002.

La lettre d'entente prévoyait aussi l'engagement du ministère à confier à Monsieur Gilles Ferland, désigné comme « *facilitateur* », le mandat d'analyser ces données afin « *d'assister le Ministère et l'Association dans la détermination d'une rémunération adéquate pour les substituts du Procureur général*⁶¹ ». Un rapport a effectivement été produit par M. Ferland en juillet 2002⁶². Bien que ce rapport date de plusieurs années, certains éléments de l'analyse effectuée par M. Ferland peuvent, de l'avis du Comité, alimenter encore aujourd'hui la réflexion sur la détermination d'une rémunération adéquate pour les procureurs.

Monsieur Ferland identifie d'abord les principaux éléments à considérer lors de l'évaluation du caractère adéquat de la rémunération d'un groupe d'employés, soit la cohérence interne des salaires (l'équité interne), la compétitivité (l'équité externe) et la contribution des employés (l'équité individuelle), qu'il détaille de cette façon:

La cohérence interne, ou l'équité interne, renvoie à la comparaison des différents emplois à l'intérieur de l'organisation et à la détermination de leur valeur relative ainsi qu'à l'acceptation par les membres de l'organisation des rapports de rémunération entre les emplois.

La compétitivité, ou l'équité externe, porte sur le niveau de rémunération offert par une organisation par rapport à celui observé sur le marché et sur l'acceptation par les membres de l'organisation des rapports entre les niveaux.

Quant à la contribution des employés, ou l'équité individuelle, elle porte sur l'importance à accorder aux caractéristiques personnelles (scolarité, expérience, ancienneté, rendement) dans la détermination de la rémunération individuelle ainsi que sur l'acceptation par les membres de l'organisation des différences de rémunération individuelle.⁶³

En lien avec ce principe de cohérence interne, bien que la rémunération indirecte (régimes collectifs d'assurance, régimes de retraite, etc.) soit une composante de la rémunération globale et fasse partie du mandat qui lui a été confié, M. Ferland écarte d'emblée la possibilité de se prononcer sur ces aspects:

Comme le soussigné considère que l'importance et la fréquence de la rémunération indirecte constituent des questions qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les conditions de rémunération de plusieurs employés, et non seulement sur celles des substituts, le soussigné est d'avis que dans le cadre de son mandat, il serait inopportun de recommander des modifications aux composantes de la rémunération indirecte des substituts. Il appartiendra à ces derniers ainsi qu'à l'employeur de discuter, s'il y a lieu, de ces conditions de rémunération lors de la prochaine négociation.⁶⁴

Concernant l'équité externe, l'auteur en arrive au constat que, pour comparer le niveau de rémunération des substituts avec celui observé sur le marché:

⁶⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁶¹ *Ibid.*, p. 7.

⁶² Ferland, Gilles, « *La rémunération des substituts du Procureur général du Québec – Commentaires et recommandations présentés au ministère de la Justice et à l'Association des substituts du procureur général du Québec* », juillet 2002.

⁶³ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 8.

*... les échelles de salaires constituent l'un des indicateurs principaux permettant de porter un jugement sur l'équité externe, surtout si l'on pondère les échelles pour tenir compte des heures de présence au travail et des écarts quant à la rémunération indirecte.*⁶⁵

Dès le départ, l'auteur reconnaît que son analyse portera essentiellement sur l'équité externe puisque les seules données à sa disposition sont celles de l'étude de 2002 de l'Institut de la statistique du Québec comparant la rémunération globale des substituts du Québec avec celle du fédéral et d'autres provinces canadiennes. À ce sujet, il émet des réserves quant à la définition du marché de référence approprié pour comparer les niveaux de rémunération avec d'autres juridictions, plusieurs facteurs pouvant alors être pris en compte dont « *la conjoncture économique, l'état des finances publiques, la capacité de payer, l'offre et la demande de main-d'œuvre, la localisation de l'organisation, la taille de l'organisation, le coût de la vie, les pressions syndicales et les pratiques de rémunération à l'égard des autres emplois.* »⁶⁶

L'auteur conclut que le marché de référence adéquat est celui du gouvernement fédéral (excluant Toronto), parce que c'est essentiellement celui qui recrute, engage et utilise des procureurs du Québec et non ceux des autres provinces. À son avis, en comparant la rémunération des substituts du Québec avec celle du fédéral, le facteur d'équité externe serait respecté tout en atteignant un double objectif: satisfaire les besoins matériels et sociaux des substituts ainsi que les besoins d'efficacité du Ministère de la Justice⁶⁷.

Il faut préciser cependant que l'auteur base ses recommandations sur la comparaison de la rémunération globale des substituts du Québec avec celle du fédéral en tenant compte des différences de rémunération entre les procureurs et celle des autres catégories d'emplois au fédéral et au Québec, introduisant ainsi un élément d'équité interne, décision qu'il explique ainsi:

*Toutefois, l'équité externe, lorsqu'il s'agit d'établir le niveau de rémunération adéquat pour un emploi, est une notion relative, en ce sens qu'elle doit être appréciée en fonction des pratiques de rémunération appliquées aux autres catégories d'emplois.*⁶⁸

L'auteur effectue par la suite une pondération pour tenir compte des heures de présence au travail et de la rémunération indirecte pour recommander des taux distincts pour le salaire minimum (26%) et pour le salaire maximum-normal (10%)⁶⁹. Par ailleurs, l'auteur se refuse d'appliquer la même méthode de comparaison pour le salaire maximum-mérite en l'absence d'appariement entre les règles d'accessibilité à la zone mérite au Québec (30% des substituts pouvant l'atteindre à la condition d'obtenir la cote A dans une année où un poste de la zone mérite est disponible) et celle du fédéral (accessibilité limitée aux procureurs ayant fait preuve de réalisations exceptionnelles et se faisant uniquement par concours)⁷⁰. S'en remettant aux parties quant à se prononcer sur l'opportunité de maintenir une telle zone mérite, M. Ferland recommande, minimalement, de maintenir l'écart actuel entre le salaire maximum-normal et fixe le taux d'ajustement du salaire

⁶⁵ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 24.

maximum-mérite au même taux que celui qu'il propose pour le salaire maximum-normal (10%)⁷¹.

2.1.6 La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général (2002)⁷²

Quelques mois après le dépôt du rapport Ferland, soit le 2 octobre 2002, le gouvernement édicte un décret relatif aux conditions de travail des substituts⁷³. Perçu par l'Association comme allant à l'encontre de l'entente d'avril 2001, ce décret a déclenché un important conflit de travail entre le gouvernement et les substituts et le début de moyens de pressions exercés par ces derniers. Leurs principales revendications étaient l'établissement d'un cadre formel de négociation de leurs conditions de travail avec arbitrage de différends en cas d'impasse, la reconnaissance de l'Association, l'application de la cotisation obligatoire et un rattrapage salarial de 33% permettant aux substituts de rejoindre la moyenne canadienne des autres substituts⁷⁴.

Le 23 octobre 2002, soit après neuf « *journées d'étude* » menées par les procureurs, le Premier ministre du Québec annonce qu'un médiateur spécial choisi à la convenance des deux parties sera nommé et s'exprime ainsi quant à l'importance de la fonction de substitut:

*C'est une fonction vitale dans nos sociétés et c'est une fonction de quasi-magistrature, puisque, dans certains pays, les procureurs sont à toutes fins pratiques, des juges d'instruction.*⁷⁵

Me Robert Brault fut donc nommé à titre de médiateur afin d'amener les deux parties à résoudre leur différend et son rapport a été déposé le 4 mars 2003⁷⁶. Parallèlement à cette démarche de médiation, l'Assemblée nationale adopte, le 19 décembre 2002, plusieurs modifications majeures à la *Loi sur les substituts du procureur général* établissant ainsi un régime particulier de relations de travail pour les substituts⁷⁷.

Ce régime particulier comporte plusieurs aspects. Le premier concerne la reconnaissance par le procureur général d'une association représentant de façon exclusive, aux fins des relations de travail, les substituts du procureur général, à l'exception des substituts en chef, des substituts en chef adjoints et de ceux que le procureur général estime approprié d'exclure en raison des fonctions confidentielles qu'ils exercent et qui sont reliées aux relations de travail. Le caractère représentatif d'une telle association pouvant par ailleurs être vérifié par la Commission des relations du travail⁷⁸. La Loi établissant que l'Association des substituts du procureur général du Québec est reconnue comme étant l'association représentative à compter du 19 décembre 2002⁷⁹.

⁷¹ *Ibid.*, p. 25.

⁷² 2002, chapitre 73, adoptée le 19 décembre 2002.

⁷³ Décret 1178-2002 du 2 octobre 2002.

⁷⁴ *Supra*, note 59, p. 11 et 12.

⁷⁵ Journal des débats de l'Assemblée nationale, Vol. 37, N° 122, le 23 octobre 2002, p. 7269 et 7270.

⁷⁶ *Supra*, note 59.

⁷⁷ *Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général*, 2002, chapitre 73, adoptée le 19 décembre 2002.

⁷⁸ Article 10 de la *Loi sur les substituts du procureur général*.

⁷⁹ *Supra*, note 77, article 5.

Le deuxième aspect concerne le prélèvement d'une cotisation obligatoire à être versée par les membres à cette association par une retenue à la source effectuée par l'employeur⁸⁰.

Le troisième aspect concerne l'établissement d'un régime de négociation d'entente collective de travail entre l'Association et le procureur général, au nom du gouvernement, entente portant sur les règles, les normes et les barèmes relatifs à la nomination, à la rémunération ainsi qu'aux avantages sociaux et autres conditions de travail applicables aux substituts représentés. Une telle entente ne pouvant toutefois restreindre les pouvoirs du ministre de la Justice, du sous-ministre de la Justice, ni ceux du gouvernement ou du Conseil du trésor quant à l'attribution du statut permanent, la détermination de la durée d'un stage probatoire, l'établissement de normes d'éthique et de discipline ou l'établissement des plans d'organisation et la détermination et la répartition des effectifs⁸¹.

Le quatrième aspect porte sur un mode de résolution des litiges en cas de mésentente relative à l'application et à l'interprétation d'une entente, soit soumettre celle-ci à la Commission de la fonction publique⁸².

Un dernier aspect porte sur l'interdiction faite à tout substitut de recourir à la grève ou à un ralentissement ou une diminution concertée de ses activités normales de travail⁸³.

2.1.7 La Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général et le Code du travail (2004)⁸⁴

La *Loi sur les substituts du procureur général* a été de nouveau modifiée en 2004, de même que le *Code du travail*, afin de compléter le régime de négociation collective des substituts établi en 2002. Plus concrètement, cette loi prévoit notamment:

- l'interdiction, pour l'association, de conclure une entente de services avec une organisation syndicale ou d'être affiliée à une telle organisation⁸⁵;
- la fixation de la phase de négociation (180^e jour précédant la date d'expiration de l'entente)⁸⁶;
- l'obligation que les négociations commencent et se poursuivent avec diligence et bonne foi⁸⁷;
- la possibilité pour une partie, à tout moment des négociations, de demander au ministre de Travail de désigner un conciliateur et l'obligation d'assister à toute rencontre convoquée par ce dernier⁸⁸;
- le droit à la grève ou au lock-out à la date d'expiration d'une entente⁸⁹;
- la possibilité de déclarer la grève ou le lock-out si une entente ou une liste qui détermine les services essentiels a été approuvée par le Conseil des services essentiels et l'obligation de donner à l'autre partie un avis écrit préalable d'au moins 7 jours juridiques francs⁹⁰.

⁸⁰ Article 15 de la *Loi sur les substituts du procureur général*.

⁸¹ Article 12.

⁸² Article 16.

⁸³ Article 17.

⁸⁴ 2004, chapitre 22, adoptée le 4 novembre 2004.

⁸⁵ Article 10.1 de la *Loi sur les substituts du procureur général*.

⁸⁶ Article 12.1.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ Articles 12.2 et 12.3.

⁸⁹ Article 12.4.

⁹⁰ Article 12.5.

La loi prévoit plusieurs dispositions portant sur le maintien des services essentiels, notamment l'obligation pour les parties, dans l'intérêt de la justice, de maintenir les services précisés par la loi et la désignation quotidienne de 50 substituts à cette fin; l'attribution de pouvoirs spécifiques au Conseil des services essentiels relativement à la liste de ces services et lui confie des pouvoirs d'enquête⁹¹. Par ailleurs, la loi interdit à l'employeur de recourir à des briseurs de grève⁹². Plusieurs dispositions pénales sont également prévues⁹³.

Finalement, cette loi rend applicable aux substituts temporaires et aux substituts occasionnels les normes d'éthique et de discipline prévues à la *Loi sur la fonction publique*, celles relatives à l'exercice de certaines activités politiques et l'exclusion du statut de salarié au sens du *Code du travail*⁹⁴.

Il peut finalement être intéressant de relever comment le ministre de la Justice justifiait l'interdiction d'affiliation à une organisation syndicale:

*Et ce nouvel article, M. le Président, vise à éviter que les substituts soient en situation de conflit d'intérêts entre l'accomplissement de leurs fonctions et leur allégeance à une organisation syndicale pour maintenir le lien d'indépendance bien sûr, toujours.*⁹⁵

2.2 La période suivant l'institution du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)

2.2.1 La Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales (2005)⁹⁶

Un autre point tournant dans l'histoire des procureurs et, plus globalement, dans l'évolution du système de justice criminelle et pénale au Québec, fut l'adoption, en 2005, de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* (la LDPCP), laquelle institue la fonction de Directeur des poursuites criminelles et pénales (le DPCP), distincte de celle du ministre de la Justice et procureur général, et regroupe plusieurs des dispositions de la *Loi sur les substituts du procureur général*.

La LDPCP s'inscrit dans le cadre de travaux entrepris par le gouvernement du Québec au début des années 2000 afin de moderniser l'État. Ces travaux ont d'ailleurs fait l'objet d'un plan rendu public par le Secrétariat du Conseil du trésor en mai 2004 lequel proposait la création d'un poste de directeur des poursuites publiques afin de distinguer les fonctions de procureur général de celles liées aux poursuites publiques

En tant que ministre de la Justice, le procureur général est élu. Il siège à l'Assemblée nationale et est membre du Conseil des ministres. Le procureur général est ainsi susceptible de se trouver placé dans une situation d'apparence de conflit d'intérêts, lors de l'exercice de ses fonctions.

(...)

⁹¹ Articles 12.7 à 12.11.

⁹² Article 12.12.

⁹³ Articles 20 à 28.

⁹⁴ Articles 1 à 7.

⁹⁵ Index du Journal des débats de l'Assemblée nationale, Projets de loi, 37^e législature, 1^{ère} session, fascicule n° 59, 21 septembre 2001, pages 1-11.

⁹⁶ 2005, chapitre 34, adoptée le 1^{er} décembre 2005.

En créant un poste de Directeur des poursuites publiques, le gouvernement accroît les garanties d'indépendance constitutionnelle liées à la fonction de la poursuite publique, et renforce la transparence requise par les impératifs fondamentaux de la justice. La distinction qui sera ainsi clairement opérée entre les fonctions confondues jusqu'ici renforcera donc la confiance du public dans le système judiciaire.⁹⁷

Ces justifications ont aussi été reprises par le ministre de la Justice et procureur général lors de l'adoption du principe du projet de loi proposant la création d'un poste de Directeur des poursuites criminelles et pénales:

Je pense que ce projet de loi marque une étape importante dans le domaine de la justice. En créant ainsi un poste de Directeur des poursuites publiques, nous accentuons les garanties d'indépendance qui sont liées à la fonction de poursuite publique et nous renforçons la transparence du processus judiciaire. Il est important que nous puissions accroître la confiance de la population dans notre système judiciaire.

(...)

L'institution de la charge de Directeur des poursuites publiques devrait mieux satisfaire aux impératifs fondamentaux de la justice notamment en garantissant l'indépendance de la poursuite en matière criminelle et pénale et en assurant la transparence du processus de poursuite. La distinction, comme je l'ai mentionné, entre les orientations générales de la politique publique et les opérations habituelles liées aux poursuites devrait y contribuer. Également, l'institution d'un Directeur des poursuites publiques devrait renforcer la confiance du public dans le système judiciaire québécois criminel et pénal et ainsi éviter chez les citoyens une possible perception que de telles poursuites puissent être influencées par des considérations qui ne serviraient pas l'intérêt supérieur de la justice⁹⁸.

La LDPCP établit donc une distinction entre la fonction de procureur général, assumée par le ministre de la Justice, et celle de DPCP, lequel dirige pour l'État les poursuites criminelles et pénales au Québec sous l'autorité du premier. Elle établit aussi que le DPCP exerce les fonctions utiles à l'exécution de sa mission alors que le ministre de la Justice a la responsabilité d'établir les politiques publiques de l'État en matière de justice, y compris pour les affaires criminelles et pénales⁹⁹.

Il est utile de reprendre ici un extrait des observations présentées à ce sujet par le gouvernement au Comité dans le cadre du présent mandat :

Le directeur exerce les fonctions qui lui sont confiées par la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales avec l'indépendance que celle-ci lui accorde. Dans l'exercice de sa charge, le directeur est d'office sous-procureur général pour les poursuites criminelles et pénales.

Trois principes fondamentaux ressortent des dispositions de la loi. Le premier principe poursuivi par la création du DPCP est de garantir l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle du directeur dans l'exécution de ses activités quotidiennes. Le second vise à assurer la transparence du processus de

⁹⁷ Secrétariat du Conseil du trésor, « *Briller parmi les meilleurs – Moderniser l'État, pour des services de qualité aux citoyens – Plan de modernisation 2004-2007* », mai 2004.

⁹⁸ Journal des débats de l'Assemblée nationale, 37^e législature, 1^{ère} session, Vol. 38, n° 158, le 31 mai 2005.

⁹⁹ Projet de loi n° 109, présenté le 11 mai 2005, Notes explicatives.

poursuites, notamment en distinguant les orientations générales de politique publique des décisions quotidiennes relatives aux poursuites. Enfin, le dernier principe est le maintien de l'imputabilité du procureur général, à titre d'élu, devant l'Assemblée nationale.

En un mot, il s'agit par cette loi de garantir que le directeur puisse accomplir les fonctions de poursuivant public de façon indépendante, à l'écart de toute influence étrangère aux concepts de justice et d'intérêt public, afin de renforcer la confiance du public dans notre système judiciaire.

La loi comprend de nombreux mécanismes afin de concrétiser cette indépendance, tant sur les plans institutionnel qu'opérationnel. Elle prévoit aussi plusieurs règles balisant les rapports entre le directeur et le procureur général¹⁰⁰.

La LDPCP prévoit effectivement plusieurs mesures afin d'assurer le respect des principes fondamentaux qu'elle vise à consacrer: l'indépendance institutionnelle et fonctionnelle du DPCP, l'imputabilité du procureur général à titre d'élu devant l'Assemblée nationale et la transparence du processus de poursuite.

L'indépendance institutionnelle

Le principe de l'indépendance institutionnelle du DPCP est d'abord consacré du fait que sa charge de diriger, pour l'État, les poursuites criminelles et pénales a été instituée par la loi, tout comme l'indépendance dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées¹⁰¹.

L'indépendance institutionnelle du DPCP est aussi préservée par son processus de nomination. Celui-ci est en effet nommé par le gouvernement, sur recommandation du ministre de la Justice, à la suite d'un appel de candidatures et à partir d'une liste de personnes ayant été déclarées aptes à exercer cette charge par un comité de sélection composé de cinq membres, dont seul le sous-ministre de la Justice fait partie de l'appareil gouvernemental¹⁰².

Ce principe est aussi consacré notamment par les dispositions suivantes:

- l'inamovibilité de la charge de Directeur pendant la durée de son mandat, qui est fixé à 7 ans non-renouvelable¹⁰³, le directeur ne pouvant être destitué ou suspendu sans rémunération que pour cause par le gouvernement, sur recommandation du ministre de la Justice, et après avoir reçu un rapport de la Commission de la fonction publique, une telle suspension ne pouvant excéder trois mois¹⁰⁴;
- la possibilité pour le ministre de la Justice de relever provisoirement le directeur de ses fonctions que dans les cas d'urgence ou présumés de faute grave¹⁰⁵;
- l'impossibilité de réduire sa rémunération, ses avantages sociaux et ses autres conditions de travail, une fois qu'elles sont fixées par le gouvernement¹⁰⁶;
- l'obligation, pour le Directeur, d'exercer ses fonctions à temps plein et l'interdiction de se livrer à une activité politique de nature partisane¹⁰⁷.

¹⁰⁰ « Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales »,

¹⁰¹ 1^{er} avril 2015, p. 7.

¹⁰² R.L.R.Q., c. D-9.1.1, article 1.

¹⁰³ Article 3.

¹⁰⁴ Article 4.

¹⁰⁵ Article 6.

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ Article 7.

Article 10.

L'indépendance fonctionnelle

Plusieurs dispositions de la loi garantissent l'indépendance fonctionnelle du DPCP, notamment l'attribution du statut de dirigeant d'organisme¹⁰⁸, la fonction d'agir comme poursuivant dans toutes les affaires pour lesquelles le procureur général en a autorité¹⁰⁹, le pouvoir de nommer des procureurs aux poursuites criminelles et pénales qui le représentent pour exercer ses fonctions¹¹⁰, de même qu'un ou plusieurs procureurs en chef et des procureurs en chef adjoints dont il détermine les devoirs et fonctions¹¹¹. Le DPCP doit par ailleurs établir, à l'intention des procureurs sous son autorité, des directives relativement à l'exercice des poursuites en matière criminelle et pénale¹¹².

La charge constitutionnelle de procureur général et son imputabilité

L'indépendance fonctionnelle du DPCP est toutefois limitée par la loi. En effet, c'est le procureur général qui assume la charge constitutionnelle de poursuivant public en matière criminelle et pénale. En outre, en tant qu'élu, il appartient au procureur général de répondre devant l'Assemblée nationale des décisions prises en cette matière.

Aussi, la LDPC établit expressément que le DPCP dirige les poursuites criminelles et pénales sous l'autorité générale du ministre de la Justice et procureur général¹¹³. À cette fin, elle prévoit notamment que :

- le ministre de la Justice assume la responsabilité d'élaborer des orientations et des mesures concernant la conduite générale des affaires en matière criminelle et pénale visant certains objectifs et qu'il peut, à cette fin, demander au DPCP tout renseignement nécessaire¹¹⁴;
- le procureur général peut confier toute autre fonction au DPCP¹¹⁵ et lui demander toute expertise liée à l'application des lois dans le domaine de sa compétence¹¹⁶;
- le procureur général peut prendre en charge une affaire relevant de la responsabilité du directeur ou donner des instructions sur sa conduite après l'avoir consulté au préalable¹¹⁷;
- le procureur général peut intervenir, après en avoir avisé le directeur et sans autre formalité, dans toute instance lorsqu'une poursuite soulève des questions d'intérêt général qui dépassent « *celles habituellement soulevées dans les poursuites criminelles et pénales* »¹¹⁸;
- le DPCP informe le procureur général dans certains dossiers soulevant des questions d'intérêt général¹¹⁹.

La transparence dans le processus de poursuite

La LDPCP prévoit diverses obligations afin d'assurer la transparence du processus de poursuite:

¹⁰⁸ Article 12.

¹⁰⁹ Articles 13, 14, 17 et 20.

¹¹⁰ Article 25.

¹¹¹ Article 26.

¹¹² Article 18.

¹¹³ Article 1.

¹¹⁴ Article 22.

¹¹⁵ Article 13, 2^e alinéa *in fine*.

¹¹⁶ Article 19.

¹¹⁷ Article 23.

¹¹⁸ Article 24.

¹¹⁹ Article 15.

- pour le ministre de la Justice: l'obligation de publier à la *Gazette officielle du Québec* ses orientations et mesures concernant la conduite générale des affaires en matière criminelle et pénale¹²⁰;
- pour le DPCP: l'obligation d'intégrer ces orientations et mesures dans ses propres directives, de les rendre accessibles au public et de publier un avis à la *Gazette officielle du Québec* de la date à laquelle une directive s'applique¹²¹;
- pour le procureur général: l'obligation de publier à la *Gazette officielle du Québec* un avis de son intention de prendre en charge une affaire ou ses instructions sur la conduite d'une affaire relevant de la responsabilité du DPCP¹²².

Enfin, la LDPCP contient des dispositions spécifiques aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales. Ainsi, elle reconnaît dès le départ leur statut de poursuivants, sous l'autorité du DPCP, et de substituts légitimes du procureur général du Québec au sens du Code criminel¹²³. Elle leur attribue l'appellation de « *procureurs aux poursuites criminelles et pénales* » et prévoit leur nomination par le DPCP¹²⁴. En outre, plusieurs règles prévues à la *Loi sur les substituts du procureur général* portant sur l'exclusivité des fonctions et l'exercice de certaines activités politiques y sont intégrées¹²⁵. Elle énonce aussi que, sauf dispositions inconciliables qu'elle prévoit, la *Loi sur la fonction publique* s'applique aux procureurs¹²⁶. Finalement, le titre de la *Loi sur les substituts du procureur général* est remplacé par celui de « *Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales* » afin d'y introduire les règles relatives à ce régime de négociation¹²⁷ et de préciser que c'est le DPCP et non le procureur général qui négociera dorénavant avec l'Association des procureurs¹²⁸.

2.2.2 La Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public (2005)¹²⁹

Quelques mois après l'adoption de la Loi sur le DPCP, l'Assemblée nationale adopte une loi spéciale, soit la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public*. L'objet de cette loi étant « *d'assurer la continuité des services publics et de pourvoir aux conditions de travail des salariés des organismes du secteur public dans le cadre des limites qu'impose la situation des finances publiques.* »¹³⁰.

Plus précisément, cette loi prévoit le renouvellement général de l'ensemble des conventions collectives conclues dans ce secteur et établit que celles-ci lient les parties jusqu'au 31 mars 2010, y compris les modifications à leurs conditions de travail qu'elle prévoit afin notamment de majorer les taux et échelles de traitement et d'assurer l'application d'ententes intervenues avec des associations de salariés¹³¹.

À l'égard des procureurs, cette loi a eu pour effet de supprimer toute possibilité de négociation et tout exercice de moyens de pression jusqu'en 2010 et de faire en sorte

¹²⁰ Article 22, 2 alinéa.

¹²¹ Article 18.

¹²² Article 23, 2^e alinéa.

¹²³ Article 1.

¹²⁴ Articles 25.

¹²⁵ Articles 27, 29 à 31.

¹²⁶ Article 25, 4^e al.

¹²⁷ Article 76.

¹²⁸ Article 80.

¹²⁹ 2005, chapitre 43, adoptée le 15 décembre 2005.

¹³⁰ *Notes explicatives* du projet de loi n° 142, présenté le 15 décembre 2005.

¹³¹ *Id.*

que l'entente sur les conditions de travail conclue en 2003, bien que non encore expirée, soit modifiée jusqu'au 31 mars 2007 relativement aux congés parentaux et renouvelée à compter du 1^{er} avril 2007 jusqu'au 31 mars 2010 selon les modalités qu'elle fixait.

En réaction, l'Association entreprend divers recours afin de contester cette loi. Le 1^{er} février 2006, elle dépose une plainte au Bureau international du travail (BIT) soumettant que cette loi a pour effet d'imposer des conditions de travail non négociées et leur enlève le droit de grève. L'Association alléguant, notamment, « *qu'elle ne peut s'affilier ou conclure une entente de services avec une organisation syndicale et que les procureurs sont privés de toute protection contre l'ingérence, l'entrave, les représailles ou toute sanction reliée à l'exercice de leur droit à l'association.* »¹³².

Le 23 février 2006, l'Association intente également un recours civil à l'encontre de cette loi afin, notamment, de la faire déclarer inconstitutionnelle et invalide¹³³.

En mars 2007, le BIT formule les recommandations « *d'amender la loi adoptée le 15 décembre 2005 et celle d'assurer que les procureurs aient le droit de s'affilier à l'organisation de leur choix et d'assurer qu'ils bénéficient d'une protection législative contre tout acte de discrimination antisyndicale.* »¹³⁴.

Au printemps 2010, les négociations entre le gouvernement et les procureurs achoppent et ces derniers ont recours à la grève du 8 au 22 février 2011, grève interrompue par l'adoption d'une autre loi spéciale de retour au travail.

2.2.3 La Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics (2011)¹³⁵

Cette loi a été adoptée afin d'assurer la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement, de ses ministères, de certains organismes et de l'Assemblée nationale ainsi qu'auprès des tribunaux judiciaires et administratifs. À cette fin, elle prévoit les conditions de travail des avocats et notaires qui fournissent ces services de même que celles des procureurs aux poursuites criminelles et pénales. Ces conditions de travail étant dès lors établies conformément aux paramètres salariaux déjà convenus entre le gouvernement et la majorité des associations de salariés du secteur public¹³⁶.

Plus précisément, cette loi prévoit que l'entente sur les conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, qui avait été renouvelée jusqu'au 31 mars 2010 en vertu de la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public*, est à nouveau renouvelée jusqu'au 31 mars 2015. Elle prévoit aussi que les conditions de travail des procureurs soient modifiées selon les termes qu'elle prévoit en annexe fixant des majorations des taux et des échelles de traitement au 1^{er} avril de chaque année pour la période du 1^{er} avril 2010 jusqu'au 31 mars 2015, soit une hausse salariale de 6% étalée sur une période de 5 ans¹³⁷.

¹³² Observations de l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, 1^{er} avril 2015, p. 7, par. 43.

¹³³ *Ibid.*, par. 45.

¹³⁴ *Ibid.*, par. 44.

¹³⁵ 2011, chapitre 2, adoptée le 22 février 2011.

¹³⁶ Article 1.

¹³⁷ Article 17.

Certaines règles d'ajustement de ces pourcentages sont aussi prévues à cette annexe, notamment afin de tenir compte de la différence entre la croissance cumulative du produit intérieur brut (PIB) nominal du Québec, selon les données de Statistique Canada pour les 3 années antérieures, et les prévisions de croissance cumulative de ce PIB pour les mêmes années, jusqu'à concurrence d'une majoration maximale qu'elle fixe également.

Quelques semaines après l'adoption de cette loi spéciale, un mandat est confié par le Secrétariat du Conseil du trésor à M. André Dicaire, un des grands mandarins de l'État qui a exercé plusieurs fonctions notamment à titre de sous-ministre, de Secrétaire du Conseil du trésor et de Secrétaire général. Le mandat confié à M. Dicaire visait à examiner l'organisation des fonctions juridiques et l'organisation administrative du DPCP afin « *d'en améliorer la performance et de mieux soutenir les procureurs dans leur mission de poursuivant public* »¹³⁸.

Voici comment s'exprime M. Dicaire quant aux conséquences de l'adoption de la loi spéciale qu'il avait constatées chez les procureurs:

*« La loi spéciale ordonnant le retour au travail, après des négociations difficiles et tendues, a laissé un goût amer et des séquelles qui étaient encore présentes au moment où ce mandat a été entrepris. Il suffisait de rencontrer les procureurs sur les lieux de travail pour constater qu'ils étaient habités par une profonde déception et une perte d'enthousiasme. Ils avaient le sentiment que l'employeur avait été « injuste » à leur égard et qu'il ne reconnaissait pas l'importance et la qualité de leur pratique. »*¹³⁹.

2.2.4 L'Entente de principe concernant certains éléments modifiant l'Entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales 2010-2015 (21 septembre 2011)

En juillet 2011, Monsieur Dicaire est également nommé à titre de négociateur externe pour la reprise des négociations avec les procureurs, lesquelles ont finalement permis, le 21 septembre, la conclusion de *l'Entente de principe concernant certains éléments modifiant l'entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales 2010-2015* intervenue entre : le gouvernement du Québec, représenté par le Directeur des poursuites criminelles et pénales, et l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales.

Cette entente de principe modifiait sous plusieurs aspects la rémunération et les conditions de travail des procureurs, notamment par la restructuration de l'échelle de traitement, l'introduction d'un niveau expert, la suppression du boni pour rendement exceptionnel, l'ajout de primes pour certains bureaux spécialisés ou points de services et l'augmentation du nombre de jours de libérations syndicales (de 260 à 400 jours). En outre, des règles étaient convenues sur l'aménagement du temps de travail, soit la fixation de la semaine normale de travail à 35 heures/semaine, la possibilité pour le DPCP d'établir un horaire spécial ne pouvant dépasser 40 heures/semaine et le paiement des heures supplémentaires effectuées au-delà de l'horaire normal, au taux horaire régulier jusqu'à 40 heures, majoré de 50% au-delà de ces 40 heures, ou de recevoir un congé équivalent aux heures effectuées¹⁴⁰.

¹³⁸ « *Le Directeur des poursuites criminelles et pénales – Une organisation en mutation* », École nationale d'administration publique, 6 décembre 2011, p.15.

¹³⁹ *Ibid.*, p.12.

¹⁴⁰ Annexe 3.

Il est important de mentionner que cette entente de principe constitue l'assise de la formation du présent Comité. En effet, une *Lettre d'intention concernant la réforme du régime de négociation avec l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales* y était annexée. Elle comprenait le préambule suivant:

CONSIDÉRANT les pouvoirs quasi-judiciaires conférés par la loi aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales (procureurs), tel que reconnu par la Cour suprême du Canada;

CONSIDÉRANT que les procureurs ont en conséquence un statut unique et particulier;

CONSIDÉRANT que le gouvernement vise à établir, pour les procureurs, un modèle de rémunération similaire à celui des juges.

En conséquence, le gouvernement, sur recommandation du Directeur des poursuites criminelles et pénales, s'engage à déposer au plus tard le 15 novembre 2011, un projet de loi à l'Assemblée nationale visant la réforme du régime de négociation avec les procureurs. Cette réforme mettra en place un nouveau processus d'examen de la rémunération des procureurs et prévoira le retrait du droit de grève ainsi que le renouvellement aux quatre (4) ans de l'Entente relative aux conditions de travail des procureurs.

Le nouveau régime de négociation devra prévoir la formation d'un comité indépendant, au moins quatre-vingt-dix (90) jours avant l'échéance de l'Entente des procureurs, chargé d'évaluer la rémunération des procureurs, de faire rapport au gouvernement et de lui transmettre ses recommandations à cet égard.¹⁴¹

Cette lettre d'intention comporte par la suite une série de dispositions décrivant le mandat du comité, sa composition, ses principes de fonctionnement et l'obligation de préparer un rapport et de formuler des recommandations. En outre, elle prévoit que les conditions de travail ne relevant pas du mandat du comité feront l'objet de négociation par les parties et, à défaut de convenir d'une entente, un processus d'arbitrage de différend. Bref, cette lettre d'entente a défini le contenu de la loi qui a été déposée pour y donner suite.

L'entente de principe prévoit finalement que, une fois signée, la nouvelle entente entrera en vigueur au moment du dépôt du projet de loi visant la réforme du régime de négociation, conformément à la lettre d'intention, et permettant que les procureurs et l'Association ne soient plus visés par la loi spéciale de 2011. L'Association s'engageant par ailleurs à se désister de ses divers recours en contestation de la loi spéciale de 2005 et de celle de 2011.

Selon M. Dicaire, cette entente de principe « a eu un effet positif et tonifiant sur le climat de travail »¹⁴².

¹⁴¹ Annexe 5.

¹⁴² *Supra*, note 138, p.15.

2.2.5 La Loi abrogeant la Loi assurant la continuité des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics et modifiant la Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales (2011)¹⁴³

Un projet de loi a été présenté par le ministre de la Justice à l'Assemblée nationale le 9 novembre 2011 afin notamment de donner suite aux engagements pris dans le cadre de l'entente de principe conclue avec l'Association.

Adoptée par l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2011, cette loi abroge la *Loi assurant la continuité des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics* et prévoit que celle-ci cesse rétroactivement d'avoir effet à l'égard des procureurs à compter du 9 novembre 2011, soit la date de la présentation du projet de loi. Cette date devient également celle de l'entrée en vigueur de *l'Entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales entre le Directeur des poursuites criminelles et pénales et l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales – 2010-2015*.

De plus, cette loi modifie la *Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales* afin, d'une part, d'en modifier le titre en celui de « *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective* »¹⁴⁴ et, d'autre part, d'établir un processus obligatoire préalable à la fixation de la rémunération et de certaines conditions de travail de ces procureurs. À cette fin, elle institue un comité chargé d'évaluer, tous les quatre ans, si la rémunération et certaines conditions de travail à incidences pécuniaires des procureurs sont adéquates et de formuler des recommandations au gouvernement¹⁴⁵. Elle modifie aussi le régime de négociation pour les conditions de travail qui ne sont pas de la responsabilité du comité afin de prévoir, en cas de mésentente, que celles-ci soient soumises à l'appréciation d'un arbitre chargé de formuler des recommandations au gouvernement¹⁴⁶.

3 LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DE LA DIRECTION DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES¹⁴⁷

La mission et les principales fonctions du DPCP sont décrites de la manière suivante dans son rapport annuel 2013-2014 :

Le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) fournit, au nom de l'État, un service de poursuites criminelles et pénales indépendant, contribuant à assurer la protection de la société, dans le respect de l'intérêt public et des intérêts légitimes des victimes.

Plus précisément, le DPCP :

- *dirige, pour l'État, sous l'autorité du ministre de la Justice et Procureur général, les poursuites découlant de l'application du Code criminel, de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA) et de*

¹⁴³ 2011, chapitre 31, adoptée le 1^{er} décembre 2011.

¹⁴⁴ R.L.R.Q., chapitre O-27.1.

¹⁴⁵ Articles 19.1 à 19.16.

¹⁴⁶ Articles 12.14 à 12.16.

¹⁴⁷ Voir «Les organigrammes du DPCP», Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - 1^{er} avril 2015 - annexe B.

toute autre loi fédérale pour laquelle le Procureur général du Québec a l'autorité d'agir comme poursuivant;

- *agit comme poursuivant dans toute affaire où le Code de procédure pénale trouve application;*
- *conseille les corps policiers chargés de l'application des lois au Québec, relativement à tous les aspects d'une enquête ou d'une poursuite en matière criminelle ou pénale;*
- *exerce les fonctions utiles à l'exécution de sa mission, y compris pour autoriser une poursuite, pour porter un dossier en appel ou pour intervenir dans une affaire à laquelle il n'est pas partie lorsque, à son avis, l'intérêt de la justice l'exige;*
- *exerce toute autre fonction qui lui sont confiée par le Procureur général ou le ministre de la Justice.*¹⁴⁸

Pour exercer ces diverses fonctions, le DPCP disposait, en avril 2011, de 780 employés, dont 53 procureurs en chef ou procureurs en chef ou adjoints et 471 procureurs, pour un budget total de 78,3 millions¹⁴⁹. À la suite du conflit de travail avec l'Association et de l'adoption de la *Loi assurant la continuité des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics*, le Conseil du trésor avait autorisé l'ajout de 98 nouveaux postes de procureurs, la majoration de l'horaire de travail et le paiement des heures supplémentaires¹⁵⁰.

Par ailleurs, dans le cadre de son rapport sur l'organisation du travail des procureurs, les recommandations formulées par M. Dicaire « *étaient multiples mais visaient plus particulièrement la structure administrative afin d'offrir un meilleur soutien juridique et administratif aux procureurs pour qu'ils puissent se consacrer entièrement à leur mission de poursuivant public.* »¹⁵¹.

Afin de donner suite à ce rapport, le Conseil du trésor a accordé au DPCP l'augmentation et le financement d'effectifs administratifs supplémentaires. En date du 31 mars 2014, le DPCP comptait (en nombre de postes), 22 procureurs en chef, 49 procureurs en chef adjoints et 599 procureurs, le nombre total d'effectifs étant de 1 056¹⁵²., dont 491 détenant un poste régulier et 108 un poste occasionnel. Des 599 procureurs, 491 détenaient un poste régulier et 108 un poste occasionnel et environ 545 procureurs étaient représentés par l'Association¹⁵³.

L'une des recommandations les plus importantes du Rapport Dicaire portait sur la création d'un réseau intégré de services avec trois lignes d'intervention ayant des rôles et des responsabilités distinctes¹⁵⁴. Ce rapport a conduit l'organisation du DPCP à « *revoir, au cours de l'année 2013-2014, la composition de sa troisième ligne d'intervention ainsi que les mandats de chacun des bureaux qui s'y trouvent.* »¹⁵⁵.

Le Comité va résumer sommairement les mandats de chacune de ces lignes d'intervention et des bureaux qui y sont associés¹⁵⁶.

¹⁴⁸ DPCP, Rapport annuel de gestion 2013-2014, http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/RAG_2013-2014.pdf.

¹⁴⁹ *Supra*, note 138, p. 4.

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 17.

¹⁵² *Ibid.*, Tableau 1, p. 16.

¹⁵³ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 11, par. 74.

¹⁵⁴ *Supra*, note 138, p. 6.

¹⁵⁵ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 9, et organigrammes Annexe B.

¹⁵⁶ Informations tirées des Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 9 à 16 et des Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 10, 11 et 27.

3.1 La troisième ligne d'intervention

La troisième ligne d'intervention est composée du Bureau du directeur des poursuites criminelles et pénales (BDPCP) et de ses quatre bureaux affiliés, soit le Bureau des affaires extérieures (BAE), le Bureau du recrutement et de la formation des poursuivants (BREF), le Bureau des relations publiques et de l'information (BRPI), le Bureau du service juridique (BSJ) et la Direction générale de l'administration (DGA).

Le Bureau du directeur des poursuites criminelles et pénales (BDPCP)

Le mandat du BDPCP est de soutenir le directeur et le directeur adjoint dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs activités, soit notamment:

- coordonner la mise en application de la *Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*; à cette fin, assumer la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre des directives du directeur et de l'Intégration des *Orientations et mesures du ministre de la Justice* à celles-ci et de prendre les mesures nécessaires pour assurer la prise en compte des intérêts légitimes des victimes d'actes criminels et le respect des témoins dans les activités de l'organisme;
- veiller au respect des obligations législatives et réglementaires incombant au DPCP à titre d'organisme gouvernemental (*Loi sur l'administration publique, Loi sur les archives, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, Loi sur le développement durable*);
- assumer la responsabilité de l'éthique au sein du DPCP, de la vérification interne et de l'évaluation de programmes;
- prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de la qualité des services aux citoyens;
- assurer la liaison avec les différents ministères et organismes du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral et des gouvernements des autres provinces et territoires.

Ce bureau comptait, au 31 mars 2014, 2 procureurs en chef, 2 procureurs en chef adjoints et 6 procureurs¹⁵⁷.

Le Bureau des relations publiques et de l'information (BRPI)

Le mandat du BRPI est celui de conseiller et d'assister le directeur en matière de communication, notamment de diriger, planifier et coordonner les activités de communication et conseiller le DPCP sur les orientations et les stratégies à développer en matière de communication publique.

Ce bureau comptait, au 31 mars 2014, 1 procureur en chef et 2 procureurs, ces derniers n'étant toutefois pas représentés par l'Association¹⁵⁸.

Le Bureau des affaires extérieures (BAE)

Le BAE est responsable des relations du DPCP avec tous les services de poursuites du Canada. Il entretient également, dans le cadre de la *Politique internationale du Québec*, des liens étroits avec les poursuivants américains, de la francophonie et de l'Association

¹⁵⁷ *Supra*, note 152.

¹⁵⁸ *Id.*

internationale des procureurs et poursuivants. Il a notamment le mandat de coordonner et de traiter toutes les demandes d'entraide internationale et d'extradition qui sont sous la responsabilité des poursuites engagées par le DPCP et est responsable du Registre des délinquants à haut risque et de l'application du protocole d'entente québécois qui porte sur les article 810.1 et 810.2 du *Code criminel*.

Ce bureau comptait, au 31 mars 2014, 1 procureur en chef, 1 procureur en chef adjoint et 4 procureurs¹⁵⁹.

Le Bureau du service juridique (BSJ)

Ce bureau a principalement pour fonction de fournir des avis juridiques au directeur ainsi qu'au réseau des procureurs. Il traite en outre des questions juridiques d'intérêt commun avec les ministères et d'autres organismes dont le ministère de la Justice.

Il assume la présidence du Comité provincial des appels qui a pour fonction de définir la position du DPCP sur les questions de principe qui sont soumises aux tribunaux d'appel et d'en assurer l'uniformité. Il coordonne aussi les interventions du DPCP à la Cour suprême dans des affaires où il n'est pas partie, lorsque s'y soulèvent des questions d'intérêt national relatives à l'application du droit criminel qui sont susceptibles d'avoir des impacts sur ses propres pratiques en matière de poursuites.

Il prête aussi assistance en matière de déontologie et peut être appelé à intervenir devant les tribunaux dans le cadre de certains litiges qui soulèvent des questions de principe qui requièrent une expertise particulière ou qui sont susceptibles d'avoir des impacts institutionnels.

Ce bureau comptait, au 31 mars 2014, 1 procureur en chef, 2 procureurs en chef adjoints et 14 procureurs.

Le Bureau du recrutement et de la formation des poursuivants (BREF)

Ce bureau assume la responsabilité du recrutement des procureurs, des stagiaires en techniques juridiques, des stagiaires du Barreau ainsi que des étudiants en droit. Il élabore aussi les concours de promotion des procureurs en chef et des procureurs en chef adjoints.

Ce bureau est aussi responsable du développement des compétences de l'ensemble du personnel du DPCP, y compris l'élaboration du plan stratégique de développement des compétences et de l'application des plans de formation.

Il comptait, au 31 mars 2014, 1 procureur en chef et 1 procureur¹⁶⁰.

La Direction générale de l'administration (DGA)

Cette direction générale est responsable de rendre disponibles les services d'expertise, de conseil et de soutien en matière de ressources humaines, financières, contractuelles, matérielles, immobilières, informationnelles ainsi qu'en matière de sécurité.

Cette direction générale ne comptait aucun procureur au 31 mars 2014¹⁶¹.

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ *Id.*

3.2 La deuxième ligne d'intervention

La deuxième ligne d'intervention du DPCP est composée de six (6) bureaux à vocation particulière et de sept (7) bureaux régionaux.

Les six bureaux à vocation particulière sont les suivants: le Bureau de lutte à la corruption et à la malversation (BLCM), le Bureau de lutte au crime organisé (BLACO), le Bureau de lutte aux produits de la criminalité (BLCP), le Bureau de service-conseil (BSC), le Bureau des affaires de la jeunesse (BAJ) et le Bureau des affaires pénales (BAP).

Le Bureau de lutte à la corruption et à la malversation (BLCM)

Le BLCM fut formé au printemps 2011 afin de lutter contre la corruption et la collusion dans le domaine d'octroi des contrats gouvernementaux et municipaux. Ce bureau est chargé de conseiller les enquêteurs, d'étudier les dossiers soumis par l'Unité permanente anti-corruption (l'UPAC) et d'intenter des poursuites, notamment dans des cas de fraudes, d'abus de confiance, de corruption, de possession et de fabrication de faux et de blanchiment d'argent.

Au 31 mars 2014, il comptait 1 procureur en chef, 1 procureur en chef adjoint et 19 procureurs¹⁶².

Le Bureau de lutte au crime organisé (BLACO)

Le BLACO a été créé à l'automne 2000 pour répondre au problème grandissant des organisations criminelles que constituaient certains groupes de motards. Depuis, il agit également contre les gangs de rue et les groupes exerçant leurs activités dans la contrebande et la contrefaçon. Ce bureau dirige les poursuites devant les tribunaux concernant les projets spéciaux et assume les responsabilités et la supervision dans les dossiers dévolus aux autres procureurs dans ces matières.

Au 31 mars 2014, il comptait 3 procureurs en chef, 2 procureurs en chef adjoints et 51 procureurs¹⁶³.

Le Bureau de lutte aux produits de la criminalité (BLPC)

Le BLCP a été créé en 1996 et a pour mandat de traiter de dossiers de criminalité financière et de criminalité organisée à incidence fiscale, en plus de lutter contre le recel et le recyclage des produits de la criminalité. Il apporte également le soutien nécessaire dans plusieurs dossiers pilotés par le BLACO et le BLCM. Il a aussi le mandat d'administrer les biens et l'argent saisis par l'ensemble des services de police du Québec de même que les biens bloqués ou confisqués. Ses opérations ont conduit au démantèlement de stratagèmes élaborés, de fraudes fiscales, de crimes financiers et de cas d'infiltration par le crime organisé de l'industrie légale, notamment dans le secteur de la construction.

Au 31 mars 2014, il comptait 1 procureur en chef, 2 procureurs en chef adjoints et 23 procureurs¹⁶⁴.

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ *Id.*

Le Bureau de service-conseil (BSC)

Le BSC a été mis sur pied pour répondre aux besoins des agents de la paix d'avoir accès à des conseils juridiques dans le cadre de toute enquête policière en dehors des heures normales de bureau. Ces procureurs, disponibles la nuit, les fins de semaines et les jours fériés, donnent des avis juridiques dans de très brefs délais soit en droit criminel, en droit pénal ou en droit de la jeunesse. Ils procèdent aussi, par voie téléphonique, aux comparutions des détenus ayant lieu en dehors des heures régulières d'ouverture des palais de justice.

Au 31 mars 2014, ce bureau comptait 2 procureurs en chef et 18 procureurs¹⁶⁵.

Le Bureau des affaires de la jeunesse (BAJ)

Le BAJ est responsable des poursuites criminelles et pénales intentées à l'encontre des adolescents contrevenants en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*¹⁶⁶. Les procureurs de ce bureau conseillent les policiers sur toutes questions impliquant une infraction commise par un mineur. Ils travaillent en étroite collaboration avec plusieurs partenaires dont les directeurs provinciaux qui relèvent des différents centres jeunesse du Québec.

Au 31 mars 2014, ce bureau comptait 1 procureur en chef, 5 procureurs en chef adjoint et 46 procureurs¹⁶⁷.

Le Bureau des affaires pénales (BAP)

Le BAP regroupe l'ensemble des procureurs spécialisés en matière pénale. Ils agissent à titre d'experts-conseil en droit pénal réglementaire auprès de tous les intervenants travaillant dans ce secteur: corps policiers, services d'inspection et d'enquête des ministères et organismes et procureurs aux poursuites criminelles et pénales. Ils veillent à l'application du *Code de procédure pénale* et d'une centaine de lois provinciales et fédérales et coordonnent les activités juridiques liées à quelque 500 000 constats d'infraction délivrés annuellement.

Au 31 mars 2014, ce bureau comptait 1 procureur en chef, 5 procureurs en chef adjoints et 52 procureurs¹⁶⁸.

Les bureaux régionaux

La deuxième ligne d'intervention comprend également 7 bureaux régionaux de qui relèvent les 49 points de service de la première ligne d'intervention¹⁶⁹.

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ *Id.*

¹⁶⁶ L.C. 2002, ch. 1.

¹⁶⁷ *Supra*, note 152.

¹⁶⁸ *Id.*

¹⁶⁹ Voir la liste des points de service des bureaux régionaux, Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 15.

3.3 La première ligne d'intervention

La première ligne d'intervention du DPCP est composée de 49 points de service permanents qui couvrent l'ensemble du Québec. De plus, certains bureaux offrent les services de poursuites dans 39 autres localités de façon itinérante, particulièrement dans les nombreuses communautés autochtones réparties sur tout le territoire.

Cette première ligne d'intervention apparaît comme « *la finalité du service au citoyen sur le territoire, en proposant les services de proximité du DPCP* »¹⁷⁰. Ces procureurs « *peuvent développer une expertise particulière, notamment en matière d'infractions reliées à la drogue, aux agressions sexuelles, aux abus physiques sur les enfants, à la violence conjugale, aux crimes économiques, aux crimes informatiques, à la criminalité organisée, ainsi qu'aux appels, à la Cour itinérante auprès des communautés autochtones ou aux procès devant juge et jury.* »¹⁷¹

4 LES DIVERSES FONCTIONS DES PROCUREURS

Les valeurs organisationnelles du DPCP reposent sur la compétence, le respect et l'intégrité de chaque membre de son personnel. Les procureurs doivent agir dans le respect de ses valeurs et « *Leurs actes sont posés dans l'intérêt public, dans le respect des droits constitutionnels des citoyens et visent à assurer la protection et la sécurité de la société et plus particulièrement celles des victimes et des témoins.* »¹⁷².

Les procureurs sont appelés à exercer plusieurs fonctions au sein de l'organisation du DPCP. Voici une présentation sommaire de certaines d'entre elles¹⁷³.

4.1 Les fonctions générales

Les procureurs représentent l'État et dirigent les poursuites criminelles et pénales auprès de la Chambre criminelle et pénale et la Chambre de la jeunesse de la Cour du Québec, la Cour supérieure, siégeant avec ou sans jury, et devant les instances d'appel que sont la Cour supérieure, la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada.

À ce titre, ils sont appelés à exercer certaines fonctions générales qui peuvent être sommairement décrites comme suit.

La maîtrise du droit applicable en matière criminelle et pénale

Les procureurs sont appelés à appliquer et maîtriser le droit applicable en matière criminelle et pénale, dont le *Code criminel*, la *Loi sur la preuve au Canada*, la *Loi d'interprétation*, la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, la *Loi sur les aliments et drogues*, la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, la *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*, plusieurs lois établissant des infractions pénales ainsi que les règlements d'application de ces lois. Ils doivent également maîtriser divers principes de *common law* développés par les tribunaux dans ce domaine.

¹⁷⁰ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 14.

¹⁷¹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 11, par. 73.

¹⁷² *Ibid.*, p. 12, par. 75.

¹⁷³ Informations tirées des Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 12 à 28, par. 75 à 183.

La formulation de conseils et d'opinions juridiques

Les procureurs formulent des conseils et opinions juridiques à plusieurs intervenants, dont les corps policiers et les enquêteurs en matière pénale des ministères et organismes.

Ils peuvent aussi être appelés à assister à des enquêtes de coroners ou de commissaires enquêteurs sur les incendies et à intervenir dans le cadre de commissions d'enquête.

Les procureurs informent les victimes et les témoins sur leurs droits et obligations.

La préautorisation des poursuites

Au Québec, les procureurs évaluent la preuve au dossier d'enquête des policiers avant de les autoriser, le cas échéant, à se présenter devant un juge de paix pour faire émettre une dénonciation contre un suspect. Cette étape se nomme la préautorisation. Outre le Québec, seules le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique ont établi une telle procédure.

Dans le cadre de cette procédure, les procureurs déterminent si le dossier est complet, analysent la preuve et en évaluent la suffisance. Elle est décrite de la manière suivante par le DPCP :

Le procureur doit, après avoir examiné toute la preuve, y compris celle qui pourrait soutenir certains moyens de défense, être moralement convaincu qu'une infraction a été commise, que c'est le prévenu qui l'a commise et être raisonnablement convaincu de pouvoir établir la culpabilité du prévenu. Il doit conserver cette conviction tout au long des procédures, même en appel.

C'est aussi à cette étape que les procureurs ont la responsabilité de décider de l'opportunité d'appliquer le programme de traitement non-judiciaire de certaines infractions criminelles commises par des adultes ou de l'opportunité d'appliquer le programme de mesures de rechange aux jeunes contrevenants.

Lorsque les procureurs décident d'intenter une poursuite, ils déterminent aussi, dans le cas des infractions criminelles hybrides, le mode de poursuite soit par mise en accusation ou par procédure sommaire. Cette décision a un impact direct sur le déroulement des procédures, sur la nature et la gravité de la peine de même que sur le processus de délivrance d'une réhabilitation en vertu de la *Loi sur le casier judiciaire*¹⁷⁴.

La comparution

Lors de la comparution d'un détenu, en personne, par visioconférence ou par téléphone, les procureurs décident s'ils s'opposent ou non à sa remise en liberté. Cette décision est importante pour la sécurité du public et celle des personnes concernées. Elle revêt souvent un caractère particulier en matière de violence conjugale lorsque l'accusé en est à sa première infraction et que la victime est disposée à lui pardonner ou à retirer sa plainte. S'ils ne s'y opposent pas, les procureurs peuvent suggérer à la Cour l'imposition de conditions de remise en liberté et déterminer s'il y a lieu de demander l'émission d'ordonnances, dont celles de non-communication avec les victimes ou les témoins.

¹⁷⁴ L.R.C., 1985, c. C-47.

L'enquête sur la remise en liberté

Si les procureurs s'opposent à la remise en liberté du prévenu, ils doivent présenter une preuve justifiant la détention et, à cette fin, faire entendre l'enquêteur et des témoins. En général, ce sont eux qui ont le fardeau d'établir la nécessité de la détention.

La divulgation de la preuve

Avant l'enregistrement du plaidoyer et le choix du mode de procès, les procureurs divulguent la preuve et tous les renseignements pertinents à l'accusé et à son avocat. Cette obligation de divulgation se poursuit tout au long de la procédure.

La divulgation de la preuve doit être complète, sauf quant aux exigences touchant l'intérêt public ou l'ordre public. Il s'agit d'une obligation constitutionnelle.

La négociation du plaidoyer

Dès que l'accusé a pris connaissance des accusations qui pèsent contre lui et de la preuve divulguée, il est possible que lui-même ou son avocat veuille entreprendre une négociation sur le plaidoyer. La négociation du plaidoyer de culpabilité et la décision qui en résulte appartiennent aux procureurs. Si l'accusé plaide coupable, les procureurs font des représentations sur la peine.

La gestion d'instance

Une nouvelle étape de gestion d'instance a été instaurée par la Cour du Québec dans certains districts judiciaires avant que le dossier ne soit fixé pour enquête préliminaire ou à procès. L'accusé, son avocat et le procureur sont tenus d'être présents à cette étape.

L'enquête préliminaire

Dans le cas de poursuite intentée par acte criminel, le procureur ou le prévenu et son avocat peuvent demander la tenue d'une enquête préliminaire. Le juge de paix, à la conclusion de l'enquête préliminaire, doit décider si la preuve est suffisante pour citer l'accusé à son procès. Pour ce faire, le procureur doit établir une preuve *prima facie* des éléments constitutifs de chacun des chefs d'accusation portés contre le prévenu.

La conférence préparatoire

Les procureurs participent aux conférences préparatoires, lesquelles sont obligatoires si le procès est devant juge et jury et facultative si le procès est devant un juge seul. Lors de cette étape, on y détermine les questions qui seront tranchées par le tribunal et les requêtes préliminaires que la défense entend présenter.

Le procès

Les procureurs sont appelés à agir dans les procès devant le juge de la Cour supérieure avec ou sans jury, devant un juge seul de la Cour du Québec ou devant un juge de la Cour des poursuites sommaires.

Les représentations sur la peine

Si l'accusé est condamné, des représentations sur la peine seront faites. Pour ce faire, les procureurs déterminent la peine qu'ils jugent devoir être imposée par la cour.

Au-delà de la suggestion de peine, les procureurs s'assurent aussi que les ordonnances spécifiques adéquates sont imposées à l'accusé.

L'opportunité d'interjeter un appel

Les procureurs peuvent interjeter appel d'un acquittement sur une question de droit. Ils peuvent aussi porter en appel une peine sur présentation d'une requête en autorisation d'appel.

4.2 Les fonctions particulières exercées par certains procureurs

L'appel

Certains procureurs se spécialisent dans les dossiers d'appel. Ils sont responsables de la gestion, du traitement et de la rédaction des mémoires devant les instances d'appel, soit devant la Cour supérieure, la Cour d'appel ou la Cour suprême du Canada.

Les dossiers de meurtre

Les dossiers de meurtre présentent un niveau de difficulté élevé. Les accusés sont souvent représentés par plus d'un avocat, les procès se tiennent devant juge et jury, la preuve est souvent considérable et les procédures sont longues.

Les crimes économiques

En matière de crime économique, les infractions sont de plus en plus variées allant de la fraude traditionnelle, au vol d'identité en passant par les cartes de crédit contrefaites. Plusieurs corps policiers et organismes interviennent dans ces affaires.

L'écoute électronique

Des procureurs sont nommés par le procureur général à titre de mandataire d'écoute électronique afin de conseiller les policiers, réviser l'affidavit de l'agent de la paix accompagnant sa demande d'écoute électronique et son projet d'ordonnance et présenter *ex parte* la demande devant le juge.

La violence conjugale

Le traitement des dossiers de violence conjugale implique la rencontre des victimes et de plusieurs intervenants sociaux communautaires et policiers.

Les infractions d'ordre sexuel envers les adultes ou les enfants

Dans ce domaine, il est demandé aux procureurs de rencontrer les victimes avant l'autorisation des plaintes. Les procureurs doivent évaluer la pertinence de présenter au tribunal des demandes particulières visant à faciliter le témoignage des victimes et des témoins. Ils veillent au respect des règles concernant les dossiers personnels des

victimes et de la *Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels* et à solliciter les ordonnances visant l'inscription au Registre national des délinquants sexuels.

L'entente multisectorielle relative aux crimes impliquant des enfants

Lorsqu'il y a allégations d'abus physique ou sexuel à l'égard de mineurs, des procureurs interviennent dans le cadre de l'*Entente intersectorielle relative aux enfants victimes d'abus sexuels, de mauvais traitements physiques ou d'une absence de soins menaçant leur santé physique*.

Cette entente consiste en l'engagement d'agir en concertation entre le Directeur de la protection de la jeunesse, la police, le milieu judiciaire ou d'autres partenaires comme le milieu scolaire ou le milieu de garde. Dans ces cas, les procureurs assurent la coordination et conseillent les intervenants tant sociaux que policiers quant à la possibilité d'intenter une poursuite criminelle ainsi que sur toute autre question connexe.

L'entraide internationale

Certains procureurs font partie de l'équipe d'entraide internationale. À ce titre, ils doivent:

- traiter les demandes provenant d'États étrangers ou destinées à ces États;
- vérifier l'existence de traités entre le Canada et un État étranger ou, à défaut, examiner la possibilité d'obtenir de l'aide d'une autre façon;
- conseiller les procureurs lorsque des dossiers comportent des aspects internationaux particuliers;
- s'occuper de l'extradition des accusés de l'étranger vers le Québec.

La formation, l'accompagnement et le rayonnement

Certains procureurs offrent de la formation à leurs collègues à l'échelle locale, régionale, nationale ou à l'École des poursuivants.

Ces procureurs expérimentés sont sollicités et s'impliquent fréquemment auprès de Tables de concertation, de comités du Barreau, de l'École du Barreau et auprès d'organismes communautaires pour les victimes de crime. Ils donnent de la formation et de l'information sur le processus judiciaire.

La Cour itinérante

Certains procureurs exercent leurs fonctions auprès d'une Cour itinérante afin de desservir des communautés autochtones ou non autochtones dans des territoires nordiques ou isolés. Ces communautés sont desservies par des procureurs dont les bureaux sont situés à Amos (9 procureurs pour le territoire du Grand-Nord québécois), Sept-Îles (5 procureurs pour le nord de Sept-Îles), Roberval (un procureur assigné à la Cour de Chibougamau), Percé (un procureur assigné à la Cour des Îles-de-la-Madeleine) et Kuujuaq (un procureur responsable des villages Inuits de la Baie d'Ungava).

Les bureaux à vocation particulière

Le Comité a décrit précédemment les mandats particuliers confiés aux six bureaux à vocation particulière du DPCP, soit le BAJ, le BAP, le BLACO, le BLCM, le BLPC et le BSC. Les procureurs assignés à ces bureaux exercent donc les fonctions particulières liées à ces mandats.

5 LES FACTEURS DE DÉTERMINATION DE LA RÉMUNÉRATION ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL DES PROCUREURS

Le mandat du Comité est celui d'évaluer si la rémunération et d'autres conditions de travail à incidences pécuniaires des procureurs sont adéquates. Pour ce faire, le législateur a prévu que le Comité doive prendre en considération les facteurs suivants énoncés à l'article 19.14 de la *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*:

19.14. *Le comité prend en considération les facteurs suivants :*

- 1° les particularités de la fonction de procureur;*
- 2 la nécessité d'attirer des avocats ayant les aptitudes et les qualités requises pour exercer la fonction de procureur;*
- 3° les conditions de travail et la rémunération globale par heure travaillée des procureurs au Québec et ailleurs au Canada en tenant compte des différences quant au coût de la vie et quant à la richesse collective;*
- 4° les responsabilités assumées par les procureurs au Québec et ailleurs au Canada, leur charge de travail, les exigences requises par les employeurs, les structures salariales et les problématiques d'attraction et de rétention;*
- 5° la conjoncture économique du Québec, la situation générale de l'économie québécoise et l'état des finances publiques du Québec;*
- 6° les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois et d'autres salariés de l'État;*
- 7° tout autre facteur que le comité estime pertinent.*

Les parties ont soumis au Comité plusieurs observations relativement à chacun de ces facteurs, lesquelles les ont conduites, pour la plupart, à des conclusions diamétralement opposées. Aussi, avant de procéder à l'analyse des propositions de chacune des parties quant à la rémunération et à des conditions de travail adéquates pour les procureurs, le Comité présentera, dans la présente section du rapport, un résumé de ces observations eu égard à chacun des facteurs à considérer et formulera certains commentaires généraux.

5.1 Les particularités de la fonction de procureur

5.1.1 Les observations du gouvernement¹⁷⁵

Le gouvernement énonce dans un premier temps que les procureurs exercent, sous l'autorité et la supervision du DPCP, les fonctions de poursuivant dévolues au procureur général. Comme le prévoit la LDPCP, le DPCP est d'office sous-procureur général pour les poursuites criminelles et pénales et il est, comme les procureurs sous son autorité, substitut légitime du procureur général du Québec au sens du *Code criminel*. Le directeur étant aussi poursuivant en vertu du *Code de procédure pénale*.

Le gouvernement, à la lumière notamment des jugements rendus par la Cour suprême du Canada, reconnaît les particularités de la fonction de procureur, la nature quasi-judiciaire de celle-ci et l'étendue du pouvoir discrétionnaire dont il dispose dans l'exercice de ses diverses fonctions. Toutefois, il soumet au Comité que ceci n'en fait pas pour autant un juge. Selon lui, la décision d'engager une poursuite de même que les autres décisions prises en matière de poursuite le sont en vertu d'un pouvoir exécutif délégué qui est encadré par des *Orientations et mesures du ministre de la Justice*¹⁷⁶ et par de nombreuses directives émises par le DPCP.

Au chapitre des orientations du ministre de la Justice, le gouvernement précise que certaines d'entre elles énoncent des principes ou facteurs généraux que les procureurs doivent considérer notamment lors de la décision d'intenter une poursuite, dans le choix des accusations et dans le choix du mode de poursuites. D'autres orientations visent à répondre à des formes particulières de criminalité.

Par ailleurs, plusieurs directives du DPCP encadrent l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de différentes façons, dont l'assujettissement de certains de ces pouvoirs à l'obtention d'une autorisation d'un procureur en chef ou la détermination des critères relatifs à la suffisance de la preuve et à l'appréciation de l'opportunité de poursuivre eu égard à l'appréciation de l'intérêt public.

Le gouvernement précise que les procureurs agissent sous l'autorité et la supervision du directeur et que, pour l'assister dans ses fonctions, sont nommés un directeur adjoint, des procureurs en chef et des procureurs en chef adjoints qui supervisent au quotidien le travail des procureurs. Il souligne également le pouvoir d'intervention du procureur général, prévu à l'article 23 de la LDPCP, qui lui permet de prendre en charge un dossier sous la responsabilité du directeur et de lui dicter des instructions concernant la conduite de ce dossier spécifique, en précisant toutefois que ce pouvoir n'est exercé que de manière exceptionnelle.

De plus, le gouvernement fait ressortir les éléments suivants :

- le principe constitutionnel de l'indépendance du poursuivant, laquelle commande une déférence des tribunaux à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des procureurs; les tribunaux n'intervenant qu'en présence d'un abus de procédure;
- l'immunité relative des procureurs dans le cadre d'une poursuite civile, contrairement à l'immunité absolue des juges;

¹⁷⁵ Les observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 22 à 32.

¹⁷⁶ Accessibles en ligne à www.dpcp.gouv.qc.ca sous la rubrique « Documentation ».

- la possibilité que les procureurs aient à répondre de l'exercice de leurs pouvoirs et du respect de leurs obligations auprès du DPCP;
- le fait que les procureurs soient soumis au *Code de déontologie des avocats* mais que la conduite professionnelle du procureur dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires ne puisse être sanctionnée que s'il a agi de mauvaise foi ou de façon malhonnête;
- l'obligation faite au procureur de se conformer aux directives du DPCP et le fait qu'il soit soumis au pouvoir disciplinaire de ce dernier.

Finalement, le gouvernement fait ressortir que la décision de ne pas poursuivre n'échappe pas à toute révision puisqu'il existe un processus permettant à toute personne insatisfaite du traitement de son dossier de s'adresser au procureur en chef concerné afin de demander la révision de celui-ci et que deux directives du directeur encadrent ce processus de révision¹⁷⁷.

5.1.2 Les observations de l'Association¹⁷⁸

L'Association insiste sur le caractère particulier de la fonction de procureur. Selon elle, le fait que l'exigence de tenir compte des particularités de la fonction de procureur soit le tout premier facteur de la loi que le Comité doit prendre en considération pour établir si la rémunération des procureurs est adéquate n'est pas une coïncidence: l'évaluation doit commencer par la reconnaissance du statut unique et particulier de la fonction de procureur et de l'importance des pouvoirs quasi-judiciaires que les procureurs exercent.

Selon l'Association, la situation particulière des procureurs fait en sorte qu'il faut les distinguer de celle des autres personnes rémunérées à même les fonds publics et qui pourraient autrement servir de comparables quant à la détermination du traitement adéquat des procureurs. Selon elle, ces particularités impliquent la nécessité qu'ils jouissent d'une sécurité financière afin qu'ils puissent être indépendants de toute influence ou ingérence extérieure dans l'exercice de leurs fonctions.

L'Association appuie essentiellement sa position sur les différentes décisions rendues par les plus hauts tribunaux du pays. Elle souligne les particularités de la fonction de procureur principalement en lien avec les éléments suivants :

- la nature quasi-judiciaire des fonctions des procureurs;
- l'indépendance et l'autonomie professionnelle des procureurs;
- les devoirs de réserve et de discrétion des procureurs;
- l'exclusivité des fonctions des procureurs;
- le caractère apolitique;
- les limitations au droit à la syndicalisation et au droit de grève des procureurs;
- l'immunité relative des procureurs face aux poursuites civiles;
- le caractère final des décisions prises par les procureurs;
- les risques à la sécurité des procureurs.

Par ailleurs, l'Association remet en cause l'importance que le gouvernement attribue aux directives émises par le DPCP, celles-ci ne limitant en rien l'autonomie et l'exercice discrétionnaire des pouvoirs en cause puisqu'elles ne visent qu'à assurer une uniformité et une conduite similaire des procureurs sur tout le territoire du Québec¹⁷⁹.

¹⁷⁷ *Réplique gouvernementale*, le 11 mai 2015, p. 13 et 14.

¹⁷⁸ Les observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 37 à 52, par. 208 à 285.

¹⁷⁹ *Réplique de l'Association*, 11 mai 2015, p. 5, par. 34.

5.1.3 L'intervention du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec est intervenu par écrit auprès du Comité afin de présenter ses observations quant à la détermination de la rémunération des procureurs¹⁸⁰ et le Bâtonnier du Québec, Me Bernard Synnott, les a présentées verbalement lors de la première journée d'audition des parties.

Selon le Barreau, il apparaît raisonnable d'accorder une importance prioritaire aux particularités de la fonction de procureur en se basant sur le statut spécial et particulier de cette fonction reconnu par les tribunaux, soit ses fonctions quasi-judiciaires, son statut d'officier public impartial, la dimension constitutionnelle de la charge de procureur et le fait qu'il s'acquitte d'un devoir public dans le meilleur intérêt de la justice. Le Barreau souligne également que le nouveau *Code de déontologie des avocats* prévoit une règle spécifique pour les procureurs, établissant que ceux-ci doivent agir dans l'intérêt public et celui de l'administration de la justice et du caractère équitable du processus judiciaire¹⁸¹.

Le Barreau précise finalement que les procureurs doivent jouir d'un statut garantissant leur indépendance, notamment face aux tiers criminalisés, et qu'en conséquence, une rémunération suffisamment élevée renforce cette indépendance.

5.1.4 Les commentaires du Comité

De ces observations et de cette intervention, le Comité retient particulièrement les éléments suivants. D'une simple lecture cursive des arrêts phares de la Cour suprême¹⁸² sur ce sujet, le rôle particulier des procureurs apparaît clairement. À cet égard, la fonction de procureur se distingue nettement de celle réservée à l'avocat de pratique privée ou de celui qui œuvre au sein d'un organisme public ou parapublic. Elle se distingue également en partie de la fonction exercée par les procureurs dans d'autres provinces canadiennes. Il y a lieu de reprendre chacun des paramètres qui nous amènent à cette conclusion.

Le rôle du procureur dans le système de justice criminelle et pénale

La charge de procureur général possède une assise constitutionnelle reconnue à l'article 135 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À cet égard, dans l'arrêt *Krieger*, les juges Iacobucci et Major écrivent :

*Au Canada, la charge de procureur général comporte une dimension constitutionnelle reconnue dans la Loi constitutionnelle de 1867. Bien que cette loi n'énumère pas les fonctions particulières traditionnelles du procureur général, son art. 135 prévoit le maintien des pouvoirs et des fonctions associés à cette charge avant la Confédération.*¹⁸³

Dans l'arrêt *Boucher*, le juge Rand fournit une description, maintes fois répétées, du rôle du poursuivant :

¹⁸⁰ Lettre du Barreau du Québec au président du comité, le 14 mai 2015.

¹⁸¹ R.L.R.Q., chapitre B-1, r. 3.1., article 112.

¹⁸² Voir notamment : *Boucher c. The Queen*, [1955] R.C.S. 16; *R. c. Bain*, [1992] 1 R.C.S. 91; *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170; *R. c. G.D.B.*, [2000] 1 R.C.S. 520; *Proulx c. Procureur général du Québec*, [2001] 3 R.C.S. 9; *R. c. Reagan*, [2002] 1 R.C.S. 297; *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 R.C.S. 372; *Miazga c. Kvello (Succession)*, [2009] 3 R.C.S. 339; *Ontario c. Criminal Lawyers Association*, 2013 CSC 43; *R. c. Quesnelle*, 2014 CSC 46.

¹⁸³ Précité, par. 26.

[TRADUCTION] On ne saurait trop répéter que les poursuites criminelles n'ont pas pour but d'obtenir une condamnation, mais de présenter au jury ce que la Couronne considère comme une preuve digne de foi relativement à ce que l'on allègue être un crime. Les avocats sont tenus de voir à ce que tous les éléments de preuve légaux disponibles soient présentés : ils doivent le faire avec fermeté et en insistant sur la valeur légitime de cette preuve, mais ils doivent également le faire d'une façon juste. Le rôle du poursuivant exclut toute notion de gain ou de perte de cause; il s'acquitte d'un devoir public, et dans la vie civile, aucun autre rôle ne comporte une plus grande responsabilité personnelle. Le poursuivant doit s'acquitter de sa tâche d'une façon efficace, avec un sens profond de la dignité, de la gravité et de la justice des procédures judiciaires.¹⁸⁴

Plus récemment, dans l'arrêt *Proulx*, la juge L'Heureux-Dubé qualifiait ce rôle du procureur général de « *gardien constitutionnel de la paix sociale* » :

*[...] Le caractère critique du rôle du procureur général d'une province et de ses substituts dans le fonctionnement de la justice pénale au Canada ressort d'un examen, même rapide, de leurs fonctions. Le procureur général est traditionnellement chargé d'administrer la justice, d'engager les poursuites criminelles et pénales ou d'y mettre fin. Il agit aussi comme le représentant du souverain, devant les cours de justice et dans les différentes procédures pénales. Ces fonctions lui attribuent le statut de gardien constitutionnel de la paix sociale, qui doit s'assurer que soient sanctionnés les crimes et les violations des lois.*¹⁸⁵

La description du rôle du poursuivant a été correctement résumée dans l'extrait suivant des observations gouvernementales. Tous ces qualificatifs vont dans le même sens : le poursuivant, selon l'expression du *Code criminel*, le procureur de la Couronne - pour reprendre l'expression ancienne, le procureur aux poursuites criminelles et pénales - tel qu'il est nommé aux termes de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* (LDPCP), joue un rôle unique dans le système de justice criminelle et pénale :

Tantôt décrit comme un « gardien de l'intérêt public », un « gardien constitutionnel de la paix sociale », un « auxiliaire de justice » ou un « fonctionnaire chargé d'assurer le respect et la recherche de la justice », le procureur aux poursuites criminelles et pénales est considéré davantage « comme un fonctionnaire de la cour que comme un avocat ». « À la différence d'un litige purement privé, la poursuite qu'intente le ministère public engage l'intérêt public et le procureur a le devoir d'agir dans ce seul intérêt lorsqu'il décide d'intenter ou de continuer une poursuite ». « Représentant local de la justice », « il recherche l'accomplissement de la justice », ce qui « exclut toute notion de gain ou de perte de cause » puisqu'« il ne doit pas tant chercher à obtenir un verdict de culpabilité qu'à assister le juge et le jury pour que la justice la plus complète soit rendue ». Il veille au respect de « l'intérêt de la collectivité à faire en sorte que justice soit adéquatement rendue » et participe non seulement à « protéger le public, mais également à honorer et à exprimer le sens de justice de la collectivité. »¹⁸⁶

Comme le prévoit l'article premier de la *Loi sur le DPCP*, le DPCP est d'office sous-procureur général pour les poursuites criminelles et pénales et les procureurs sous son autorité, sont les substituts légitimes du procureur général du Québec au sens du *Code criminel*.

¹⁸⁴ Précité, par. 23-24.

¹⁸⁵ Précité, par. 122.

¹⁸⁶ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015. p. 23.

Les pouvoirs discrétionnaires du procureur

Pour l'accomplissement de ce rôle, la loi ou la *common law* confère au procureur général un large pouvoir discrétionnaire dont les suivants :

*...la décision d'intenter ou non des poursuites, le choix des accusations, la décision de procéder par voie sommaire ou par voie de mise en accusation (qui entraîne des sanctions plus sévères), la décision de porter des accusations alléguant la perpétration de plusieurs infractions, ordonner un arrêt des procédures dans le cadre de poursuites privées ou publiques (579 et 579.1 du Code criminel), prendre en charge une poursuite privée, négocier sur un plaidoyer et accepter un plaidoyer de culpabilité relativement à une accusation moins grave, répudier une entente sur le plaidoyer, introduire une demande de déclaration de délinquant dangereux (qui peut conduire jusqu'à l'imposition de l'emprisonnement dans un pénitencier pour une période indéterminée), le dépôt d'un avis de récidive qui entraîne l'imposition d'une peine minimale d'emprisonnement ou qui augmente la peine maximale, la décision d'interjeter appel, la décision de s'objecter à la remise en liberté du prévenu dans l'attente de son procès qui provoque la tenue d'une enquête sur mise en liberté provisoire par un juge, la décision de traiter une infraction dans un programme de non-judiciarisation ou de mesures de rechange, référer le dossier d'un adolescent au Directeur provincial de la protection de la jeunesse pour l'application d'une sanction extrajudiciaire, etc.*¹⁸⁷

Il paraît nécessaire ici au Comité d'insister sur un pouvoir en particulier attribué au procureur, soit celui d'autoriser ou de refuser d'autoriser les poursuites, soit l'étape de la préautorisation. À cette étape, le procureur évalue la preuve d'enquête des policiers et les autorise, le cas échéant, à se présenter devant un juge de paix pour l'émission d'une dénonciation contre un suspect.

Au Canada, seules les provinces du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique utilisent la procédure de préautorisation. Partout ailleurs, les policiers se présentent directement devant le juge de paix.

En raison de ses conséquences, cette fonction est importante et exigeante, comme l'a souligné la Cour suprême du Canada sous la plume du juge en chef Dickson :

*[...] La décision ultime de poursuivre ou de ne pas poursuivre un particulier et, dans l'affirmative, relativement à quelles infractions, exige qu'on évalue soigneusement une foule de considérations locales, y compris la gravité de la conduite reprochée en regard des normes de la collectivité, les conséquences possibles d'une poursuite pour le particulier, l'avantage que la collectivité peut tirer de la poursuite, la possibilité de récidive et l'existence d'autres mesures comme, par exemple, la déjudiciarisation ou les programmes spéciaux de réhabilitation. L'évaluation de ces facteurs exige de toute évidence la compréhension des conditions qui prévalent dans la collectivité où l'acte a été perpétré [...] [Nos soulignés]*¹⁸⁸

À l'instar des tribunaux et notamment des arrêts de la Cour suprême, le Comité ne saurait trop insister sur la portée des pouvoirs discrétionnaires du procureur sur les libertés individuelles, le fonctionnement et la crédibilité du système de justice criminelle

¹⁸⁷ Extrait tiré de la note infrapaginale 42 des Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015.

¹⁸⁸ R. c. *Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284, p. 306.

et pénale. Dans l'arrêt *Proulx*, le juge Louis LeBel, alors juge à la Cour d'appel du Québec, écrivait :

*115. [...] Le bon exercice de ces fonctions dépend de la reconnaissance d'un large pouvoir discrétionnaire lorsque les substituts conduisent des poursuites criminelles au nom de la Couronne. Cette discrétion constitue une composante importante de la justice criminelle et de son efficacité, les décisions des procureurs de la Couronne mettant en cause des considérations importantes reliées à la perception de l'intérêt public et à sa protection.*¹⁸⁹

Il est acquis au débat que ce large pouvoir discrétionnaire doit être exercé avec objectivité, impartialité et indépendance, de façon juste et sereine, pour reprendre là, les qualifications utilisées par les tribunaux sur ce point. On dira alors que le procureur exerce une fonction quasi-judiciaire. Cette épithète décrit plus précisément un processus qui s'apparente à celui de la fonction judiciaire. On reconnaît ces modalités d'exercice à titre de principe constitutionnel. À nouveau, les juges Iacobucci et Major, dans l'arrêt *Krieger*, écrivaient :

*Nous convenons que le barreau ne peut pas examiner certaines décisions des procureurs du ministère public. Il existe un principe constitutionnel voulant que les procureurs généraux de notre pays agissent indépendamment de toute considération partisane lorsqu'ils exercent leur pouvoir souverain délégué d'intenter ou de continuer des poursuites ou encore d'y mettre fin.*¹⁹⁰

Ces règles de conduite propres au poursuivant en matière criminelle et pénale sont reflétées tant dans le *Code de déontologie* de l'Association du Barreau canadien que dans le nouveau *Code de déontologie* des avocats du Québec, en vigueur depuis mars 2015:

Code de déontologie professionnelle de l'Association du Barreau canadien, chapitre IX, L'avocat dans ses fonctions, 2009:

9. *L'avocat engagé comme procureur de la Couronne ne doit pas simplement rechercher une condamnation, mais il doit présenter au tribunal toute la preuve disponible et pertinente au crime reproché, pour que justice soit rendue sur le bien-fondé de la cause lors d'un procès équitable. L'avocat de la poursuite est investi de fonctions publiques assorties de larges pouvoirs discrétionnaires; il doit en conséquence agir de façon sereine et juste.*».

Code de déontologie des avocats du Québec:

112. *L'avocat agit avec fermeté et dignité, conformément à la loi, tout en étant sincère, courtois et respectueux envers le tribunal et tout autre intervenant du système de justice.*

Lorsqu'il agit à titre de poursuivant en matière criminelle ou pénale, l'avocat agit dans l'intérêt public et dans l'intérêt de l'administration de la justice et du caractère équitable du processus judiciaire. (nos soulignés)

Le serment que doit prêter tout nouveau procureur aux poursuites criminelles et pénales aux termes de l'article 25 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* reprend ce même engagement :

¹⁸⁹ *Proulx c. Québec (Procureur général)*, [1999] J.Q. no 373 (C.A.Q.), paragr. 115 (Pourvoi accueilli par la CSC sur un autre point, *Proulx c. Procureur général du Québec*, [2001] 3 R.C.S. 9).

ANNEXE 2
(Article 25)

Je déclare sous serment que j'exercerai les fonctions de procureur aux poursuites criminelles et pénales avec honnêteté, objectivité, impartialité et justice et que je n'accepterai aucune somme d'argent ou avantage quelconque, pour ce que j'aurai accompli ou accomplirai dans l'exercice de ces fonctions, autre que ce qui me sera alloué conformément à la loi.

De plus, je déclare sous serment que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ces fonctions.

(Signature)

La supervision des procureurs

L'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires et des autres pouvoirs du procureur est encadré par les orientations et mesures élaborées par le ministre de la justice aux termes de l'article 3 du ministère de la Justice. Les orientations et mesures sont pour partie de nature administrative ou encore énoncent des paramètres généraux de conduite et des qualités requises des procureurs. D'autres encadrent l'exercice des pouvoirs discrétionnaires par l'énonciation des principes et des facteurs généraux que le procureur doit considérer lors de sa prise de décision.

Certaines orientations ont trait à des formes particulières de criminalité (violence conjugale - agressions sexuelles - récidive en matière de capacité de conduite affaiblie par l'alcool - exploitation sexuelle des enfants). À cet égard, ces mesures reflètent les orientations et programmes gouvernementaux sur ces sujets.

De son côté, le Directeur des poursuites criminelles et pénales a émis 71 directives. Certaines sont de nature administrative. D'autres balisent l'exercice du pouvoir discrétionnaire en assujettissant la décision du procureur à l'obtention d'une autorisation préalable des procureurs en chef sur les matières suivantes :

- porter un dossier en appel (APP-1);
- présenter une demande pour faire déclarer une personne reconnue coupable « *délinquant dangereux ou à contrôler* » (DEL-1);
- ordonner un arrêt des procédures (NOL-1);
- accepter un plaidoyer de culpabilité sur une infraction pénale en remplacement d'une infraction criminelle;
- négocier la réduction d'un chef d'accusation qui prévoit l'imposition d'une peine minimale en l'absence de nouveaux éléments qui remettent en question la probabilité d'une condamnation pour l'accusation initialement portée;
- conclure une entente sur une infraction incluse de moindre gravité lorsque l'infraction a causé la mort (PLA-1).

La LDPCP (art. 1, 16, 25) accorde un pouvoir de supervision au directeur sur l'activité des procureurs. Ce pouvoir, bien que réel, n'est exercé qu'avec beaucoup de retenue, et ce, pour des considérations pratiques et institutionnelles que reconnaît l'État dans ses observations :

Cependant, en raison du volume de dossiers que les procureurs doivent régulièrement traiter, de la maîtrise requise des faits, de la diversité des connaissances qu'ils doivent maîtriser, du rôle particulier qu'ils assument localement auprès des tribunaux, des corps policiers et des autres intervenants du système judiciaire, ainsi que de la structure administrative et professionnelle propre au maintien d'un service de poursuites publiques sur l'ensemble du territoire, leur autonomie et le respect de leur indépendance professionnelle sont essentiels au bon fonctionnement du système de justice criminelle et pénale.¹⁹¹

Finalement, l'article 23 de la LDPCP reconnaît au procureur général le pouvoir de prendre en charge un dossier particulier ou encore de dicter des instructions dans un dossier spécifique.

Pour les raisons mêmes qui ont prévalu lors de l'adoption de la LDPCP, ce pouvoir est non seulement exercé de façon exceptionnelle, il est de plus assujéti à une obligation de transparence. À nouveau, les observations gouvernementales sont explicites :

L'imputabilité politique du procureur général devant le Parlement à l'égard de l'exercice du pouvoir en matière de poursuites justifiait la préservation de son pouvoir d'intervention. Cependant, la position du procureur général au sein du cabinet et le fait qu'il cumule le poste de ministre de la Justice, lequel comporte des aspects politiques partisans, accentue la préoccupation relative à la conduite indépendante des poursuites criminelles et pénales, « libre de toute pression politique de la part du gouvernement ». Ce faisant, les interventions du procureur général dans un dossier spécifique doivent conserver un caractère exceptionnel pour ne pas miner l'indépendance des fonctions de poursuivant dévolues par la Loi au directeur. Dans la recherche de cet équilibre entre l'imputabilité du procureur général et l'indépendance requise dans la conduite des poursuites criminelles et pénales, une telle intervention doit faire l'objet d'une publication à la Gazette officielle du Québec. Cette mesure de transparence préserve l'indépendance du directeur et des procureurs sous son autorité en attribuant au procureur général une forme d'imputabilité politique quant aux interventions qu'il fait dans la conduite de leurs dossiers.¹⁹²

La retenue à l'égard de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires

Dans l'exercice de ses importants pouvoirs discrétionnaires, le procureur jouit d'une protection sans pareil pour un avocat. Ainsi, sauf pour les cas d'abus, ses décisions en ces matières ne peuvent faire l'objet d'une révision par les tribunaux. À part de rarissimes exceptions, ces mêmes décisions sont à l'abri d'une intervention de l'exécutif. De même, l'ordre professionnel du procureur ne pourra le sanctionner dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires sauf circonstances exceptionnelles. Cette retenue judiciaire, exécutive, disciplinaire à l'égard du procureur ne fait que traduire dans les faits la mise en œuvre des principes constitutionnels de l'indépendance du poursuivant.

Ainsi, il est bien établi que les décisions discrétionnaires en matière de poursuites criminelles et pénales ne peuvent faire l'objet de révision par une cour de justice à moins d'une conduite répréhensible flagrante¹⁹³.

Cette même retenue existe à l'égard des autres organes de l'État (à l'exception du Procureur général) :

¹⁹¹ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 30.

¹⁹² *Ibid.*, p. 31.

¹⁹³ *Krieger*, précité paragr. 49.

*Comme nous l'avons vu, ces pouvoirs émanent du rôle du titulaire de la charge à titre de conseiller juridique et de représentant de l'État. Dans notre système gouvernemental, c'est le souverain qui a le pouvoir de poursuivre ses sujets. Les autres organes du gouvernement ne peuvent pas modifier une décision que le procureur général ou l'un de ses mandataires a prise dans l'exercice du pouvoir que le souverain lui a délégué. Par conséquent, les tribunaux, les autres membres de l'exécutif et les organismes créés par une loi, tels les barreaux des provinces, font preuve de retenue à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites.*¹⁹⁴

De même, sauf les cas de mauvaise foi ou de malhonnêteté, la conduite professionnelle du procureur dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne pourra pas faire l'objet d'un examen déontologique par son ordre professionnel¹⁹⁵.

La particularité et les caractéristiques de la fonction du procureur modulent également les règles de la responsabilité civile de l'État. Dans l'affaire récente de *Henry c. Colombie-Britannique (Procureur général)*¹⁹⁶, la Cour suprême du Canada rappelle l'importance d'établir des seuils de responsabilité élevés à l'égard des avocats du ministère public « *en tant qu'officier quasi-judiciaire* », et ce, même à l'égard de fonctions qui ne relèvent pas du pouvoir discrétionnaire du procureur. Ces règles particulières de responsabilité civile visent à assurer l'indépendance et l'impartialité du poursuivant. Cela ressort clairement des propos de la majorité sous la plume du juge Moldaver dans l'arrêt *Henry* :

[62] Troisièmement, la décision d'engager ou de continuer une poursuite est prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire essentiel du poursuivant alors que ce n'est pas le cas des décisions en matière de communication. Que ce soit en droit privé ou en droit public, le seuil à atteindre pour s'immiscer dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire essentiel doit être élevé, car il met nettement en jeu l'indépendance des poursuivants. Comme l'a conclu notre Cour dans Krieger :

[L'expression « pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites »] [. . .] vise l'exercice des pouvoirs qui sont au cœur de la charge de procureur général et que le principe de l'indépendance protège contre l'influence de considérations politiques inappropriées et d'autres vices.

[. . .]

La malveillance et l'abus de procédure constituent donc tous deux des seuils très élevés qui ont été délibérément retenus pour soustraire les fonctions essentielles du poursuivant au contrôle judiciaire. Par contre, les décisions en matière de communication de renseignements ne ressortissent pas à son pouvoir discrétionnaire essentiel :

Dans l'arrêt Stinchcombe, [. . .] notre Cour a conclu que le ministère public est tenu de communiquer à la défense tous les renseignements pertinents. [. . .] Bien que le procureur du ministère public conserve le pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer des renseignements non pertinents, la communication d'éléments de preuve pertinents est affaire non pas de pouvoir discrétionnaire, mais plutôt d'obligation de sa part. [ibid., par. 54] .»

¹⁹⁴ Krieger, précité paragr. 45.

¹⁹⁵ Krieger, précité paragr. 50-51.

¹⁹⁶ *Henry c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2015 CSC 24.

[73] *La deuxième préoccupation de principe — l'effet paralysant sur les avocats du ministère public — milite aussi en faveur d'un seuil de responsabilité élevé. La crainte de la responsabilité civile risque d'amener les poursuivants à adopter une approche défensive. Il en résulterait notamment des décisions en matière de communication de la preuve motivées moins par les principes juridiques que par des efforts calculés pour se prémunir contre le spectre de la responsabilité. L'intérêt public est compromis lorsque la prise de décisions en matière de poursuites est influencée par des considérations étrangères au rôle du poursuivant en tant qu'officier quasi judiciaire.*¹⁹⁷

Les caractéristiques additionnelles de la fonction de procureur

Cette fonction particulière du procureur, la façon de l'exercer, la protection constitutionnelle qui en découle sont autant de caractéristiques qui distinguent ce juriste de ses confrères qui pratiquent en cabinet privé ou pour des organismes publics ou parapublics. Ce procureur n'a pas de client. Selon l'expression du juge Lamer dans *Nelles c. Ontario*, il est un représentant de la justice « *qui devrait se considérer plus comme un fonctionnaire de la Cour que comme un avocat* »¹⁹⁸.

Déjà, il y a plus d'un demi-siècle, le juge Taschereau écrivait dans l'arrêt *Boucher* :

*La situation qu'occupe l'avocat de la Couronne n'est pas celle de l'avocat en matière civile. Ses fonctions sont quasi-judiciaires.*¹⁹⁹

À bon droit, le gouvernement, dans ses observations, reconnaît la particularité de la fonction de poursuivant qui distingue ce dernier des autres fonctionnaires « *incluant les autres avocats de l'État* ».

Cette distinction ressort également du devoir de réserve que lui impose l'article 25 de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* et de l'exclusivité des fonctions prévue à l'article 27 de la même Loi. L'article 29 de la Loi consacre le caractère apolitique de la fonction. À cet égard, voici les propos énoncés aux paragraphes 249 à 253 des observations de l'Association:

249. *Aux termes de l'article 29 de la Loi sur le DPCP, les procureurs ne peuvent se porter candidats à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire. Ils ne peuvent non plus être membres d'un parti politique, verser une contribution à un parti politique ni se livrer à aucune activité politique de nature partisane en faveur ou contre un parti politique. Ils pourront toutefois assister à une assemblée de nature politique, mais seulement si elle est ouverte à l'ensemble du public.*

250. *Pour être en mesure d'exercer de telles activités de nature partisane ou politique, les procureurs seront contraints de démissionner de leurs fonctions de procureurs.*

251. *Ainsi, les procureurs ne peuvent politiquement s'engager ou manifester leurs idéologies politiques.*

252. *À l'opposé, tous les avocats et fonctionnaires œuvrant pour le gouvernement du Québec et liés par la Loi sur la fonction publique sont uniquement tenus de faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de leurs*

¹⁹⁷ *Ibid.*, par. 62 et 73.

¹⁹⁸ *Nelles*, précité par. 39.

¹⁹⁹ *Boucher*, précité; voir également *Krieger*, précité par. 23.

fonctions. Ils peuvent donc être membres d'un parti politique et participer à des manifestations politiques publiques à condition de faire preuve de réserve lorsqu'ils expriment leurs convictions politiques.

253. Le caractère apolitique de la fonction de procureur, qui les empêche d'exercer certains droits civiques, met en relief l'importance accordée par le législateur à la neutralité réelle et apparente, à l'objectivité et à l'indépendance que doit revêtir la fonction de procureur.

Le Comité tient à relativiser ces commentaires en précisant que, conformément à la LDPCP, le procureur qui entend se livrer à une activité politique se voit attribuer, par le directeur, un nouveau classement dans une classe d'emploi de la fonction publique dont les conditions minimales d'admission sont équivalentes, notamment celle des avocats et notaires. En outre, à la fin de l'exercice de telles activités, cette personne peut à nouveau poser sa candidature à un poste de procureur, sous réserve de l'obligation de se soumettre à nouveau au processus d'embauche²⁰⁰.

Finalement, la création législative du présent Comité et le rôle qui lui est confié consacrent la nature particulière et essentielle du rôle des procureurs dans le fonctionnement de la justice criminelle et pénale et du corollaire qui en découle de leur accorder un mode particulier pour la fixation de certaines de leurs conditions d'emploi. À cet égard, le Comité prend acte de la déclaration même des parties contenue à une lettre d'intention qui a précédé et modulé les modifications législatives sur la réforme de négociation des procureurs aux poursuites criminelles et pénales :

CONSIDÉRANT les pouvoirs quasi-judiciaires conférés par la loi aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales (procureurs) par la Cour suprême du Canada;

CONSIDÉRANT que les procureurs ont en conséquence un statut unique et particulier;

CONSIDÉRANT que le gouvernement vise à établir, pour les procureurs, un modèle d'examen de la rémunération similaire à celui des juges;

En contrepartie de la mise sur pied d'un comité indépendant, l'article 17 de la *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective* interdit aux procureurs le droit à la grève, droit doit-on le rappeler, qui bénéficie dorénavant d'une protection constitutionnelle²⁰¹.

5.2 La nécessité d'attirer des avocats ayant les aptitudes et les qualités requises pour exercer la fonction de procureur

5.2.1 Les observations du gouvernement²⁰²

D'entrée de jeu, le gouvernement affirme que l'attraction et la rétention du personnel doivent être une préoccupation importante chez un employeur. Parmi les mesures qu'il identifie comme des facteurs incitatifs pour la fonction de procureur, il mentionne les

²⁰⁰ Articles 30 et 31.

²⁰¹ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4.

²⁰² Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 33 à 39.

valeurs de l'organisation, la variété des mandats, la possibilité de progresser au sein de l'organisation, les promotions, les nouveaux défis et les conditions de travail équitables et concurrentielles.

Le gouvernement souligne aussi la nécessité que l'organisation puisse s'appuyer sur un certain équilibre entre les procureurs expérimentés et une relève de qualité, soulignant que « *l'organisation se doit d'avoir dans ses rangs des procureurs ayant les aptitudes et les qualités requises nécessaires à la pratique du droit criminel et pénal. De plus, un équilibre entre des procureurs expérimentés et une relève de qualité est souhaitable afin de représenter au mieux les intérêts de la société et de préserver la confiance du public* »²⁰³.

Au soutien de ces observations, le gouvernement dépose un document publié en décembre 2014 par le Secrétariat du Conseil du trésor présentant un portrait des caractéristiques de la main-d'œuvre des procureurs pour la période de mars 2009 à mars 2014²⁰⁴. Le Comité considère pertinent d'en relever les éléments suivants:

- l'effectif total des procureurs a nettement augmenté au cours de cette période, passant de 459 à 599 (+ 140), soit 30,5% de l'effectif total;
- de ce nombre (140), 82 procureurs sont âgés de moins de 35 ans, ce qui représente près de 60% de l'augmentation²⁰⁵;
- parmi les 599 procureurs en poste au 31 mars 2014, 108 sont des procureurs occasionnels;
- la majorité des procureurs travaillent dans les bureaux régionaux, soit 63,8% de l'effectif total;
- hausse significative du nombre de procureurs travaillant dans un bureau spécialisé, soit 28,9% en 2014 par rapport à 17% en 2009;
- en 2014, le tiers de l'effectif des procureurs a atteint le niveau expert;
- l'âge moyen des procureurs s'est rajeuni depuis 2009, passant de 39,7 ans à 38,2 ans, la proportion des moins de 35 ans passant de 41,4% en 2009 à 45,4% en 2014;
- la catégorie des 25 à 40 ans est passée de 54,2% en 2009 à 63,1% en 2014.

Pour fins de comparaison, l'étude souligne que l'effectif des procureurs est proportionnellement plus jeune que celui de l'ensemble des professionnels de la fonction publique²⁰⁶, en raison notamment de l'augmentation importante de l'effectif des procureurs au cours des dernières années. L'examen de la répartition des effectifs des procureurs selon le nombre d'années d'expérience révèle en outre de forts pourcentages de procureurs ayant de 0 à 5 ans d'expérience (31,6%) et de ceux se situant au niveau expert (33,1%), les autres étant répartis à peu près également entre les 6 à 10 ans (19%) et les 11 à 15 ans (16,4%)²⁰⁷.

Selon le Secrétariat du Conseil du trésor, le nombre de postes de procureurs qui étaient vacants a diminué depuis 2012, à la suite des nombreux postes octroyés au DPCP, pour atteindre 26 postes vacants en 2014, la proportion de postes vacants s'établissant à 4,3% de l'effectif total comparativement à 6,6% en 2011. Les bureaux régionaux

²⁰³ *Ibid.*, p. 33.

²⁰⁴ *Portrait des caractéristiques de la main-d'œuvre des procureurs, 3 décembre 2014*, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 51.

²⁰⁵ Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 18.

²⁰⁶ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 36, graphique 1.

²⁰⁷ *Ibid.*, Tableau 6.

combleraient une forte proportion de leurs postes vacants par des procureurs à statut occasionnel²⁰⁸.

L'organisation du DPCP n'étant pas visée par la *Loi sur la fonction publique*, le processus de dotation des procureurs est décrit à la section 6-2.06 de l'*Entente relative aux conditions de travail des procureurs*. Il y est notamment prévu que le directeur choisit le mode de dotation approprié pour combler un emploi vacant et, s'il estime opportun de procéder au recrutement, qu'il doive le faire par avis de concours lequel peut exiger des candidats un certain nombre d'années d'expérience pertinente.

L'Entente prévoit aussi l'obligation pour l'employeur de constituer un jury formé d'au moins trois personnes dont le rôle consiste essentiellement à évaluer la compétence des candidats, notamment en droit criminel, et à désigner ceux qui sont aptes à exercer la fonction de procureur. Les personnes qui sont déclarées aptes à exercer la fonction de procureur sont inscrites sur une liste de déclaration d'aptitudes. Les diverses étapes de sélection à l'une ou l'autre du processus de dotation comprennent diverses épreuves, dont des entrevues devant le jury, des séances d'examens écrits et divers autres tests visant à vérifier les habiletés, aptitudes, qualités et connaissances des candidats. Ceux-ci doivent notamment démontrer avoir des bases solides en droit criminel et pénal, d'excellentes habiletés en communications orale et écrite et posséder les habiletés professionnelles, personnelles et décisionnelles requises pour exercer la fonction de procureur²⁰⁹.

Il y a présentement 299 personnes inscrites sur la liste de déclaration d'aptitudes, ce qui représente 50% de l'effectif en poste au 31 mars 2014. Les caractéristiques de ces personnes sont les suivantes :

- 54,1% ont 3 ans ou moins d'expérience;
- 29,8% ont de 4 à 10 ans d'expérience;
- 16,1% ont plus de 10 années d'expérience;
- 21,7% des candidats ont uniquement travaillé pour des entreprises privées;
- 20% des candidats ont uniquement travaillé dans la fonction publique du Québec et/ou la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction et/ou la Commission Bastarache.

À ce sujet, l'Association précise cependant que sur les 299 personnes inscrites sur la liste, 102 sont déjà à l'emploi du DPCP à titre de procureurs occasionnels²¹⁰.

Selon le gouvernement, l'ensemble des régions du Québec susciterait de l'intérêt²¹¹. C'est le Bureau des affaires de la jeunesse (BAJ), avec 83,5% des candidats, qui suscite le plus grand intérêt (bien qu'il ne donne accès à aucune prime), les bureaux spécialisés avec prime suivant de près²¹². Le Comité remarque que, parmi les candidats inscrits sur les listes de déclaration d'aptitudes à la suite de différents concours tenus depuis 2010, plus de la moitié n'ont pas 2 années d'expérience (57,45%) et 73,88% ne possèdent pas cinq années d'expérience²¹³.

²⁰⁸ *Supra*, note 204, p. 6.

²⁰⁹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 52.

²¹⁰ Réplique de l'Association, 11 mai 2015, p. 7, par. 44.

²¹¹ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, tableau 3, p. 34.

²¹² *Ibid.*, tableau 4, p. 35.

²¹³ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 53.

Par ailleurs, le DPCP a tenu récemment un concours pour les procureurs ayant au moins 5 ans d'expérience en droit criminel et pénal. Des 40 candidatures reçues, seulement 12 personnes sont admissibles, les autres ne possédant pas les années d'expérience requises²¹⁴. À noter que l'admissibilité ne signifie pas pour autant une inscription sur la liste de déclaration d'aptitudes et qu'une telle inscription ne donne pas nécessairement accès à un poste de procureur, les personnes inscrites sur une liste devant par la suite suivre une deuxième étape de sélection selon le mode de dotation choisi par le DPCP.

Concernant la capacité de rétention des procureurs, selon les données du Secrétariat du Conseil du trésor, le taux de démission des procureurs a diminué de 2009 à 2011, passant de 2,0% à 1,4% en 2014, pour un total de 57 démissions observées au cours de cette période, dont 30 avant la signature de la dernière entente²¹⁵. En outre, des 46 démissions survenues de 2009 à 2014, 22 sont survenues à la suite de nominations à la magistrature.

Selon le gouvernement, l'analyse de ces données lui permet de conclure que le DPCP est en mesure d'attirer des avocats ayant les aptitudes et les qualités requises pour exercer la fonction de procureur. Pour appuyer ses prétentions, il réfère notamment au nombre de candidats inscrits sur la liste de déclaration d'aptitudes et au fait que le DPCP a été en mesure de pourvoir à ses postes vacants depuis les dernières années. Il mentionne également que le DPCP dispose d'une main-d'œuvre équilibrée comprenant un pourcentage équivalent de procureurs de moins de 5 ans d'expérience et de procureurs ayant plus de 15 années d'expérience. Finalement, selon le gouvernement, le DPCP ne serait pas vulnérable à une perte d'expertise compte tenu du taux de démission et du taux de retraite prévisionnel moyen prévu pour les années 2015 à 2017 (2,7%).

Le gouvernement précise que la capacité de recruter des avocats d'expérience en droit criminel peut s'avérer difficile en raison d'un bassin de recrutement restreint, puisque que, selon un sondage effectué par le Barreau en janvier 2015, seulement 9% des avocats pratiquent en droit criminel, les procureurs étant inclus dans ce pourcentage²¹⁶ alors que, selon le sondage Ipsos, seulement 6% des avocats de pratique privée exercent en droit criminel et pénal. À partir de ces chiffres, le gouvernement conclut que, même avec une rémunération plus élevée, la capacité à recruter des avocats d'expérience dans ce domaine pourrait s'avérer difficile en raison d'un bassin de recrutement restreint.

5.2.2 Les observations de l'Association²¹⁷

L'Association, se référant à ses représentations précédentes relativement aux particularités de la fonction de procureur et à l'étendue de son autonomie professionnelle, souligne que le niveau des aptitudes et des qualités requises des procureurs est très élevé, d'où la nécessité de prendre les moyens nécessaires pour attirer les candidats les plus susceptibles de satisfaire à ces exigences et pour les maintenir en emploi par la suite. Pour l'Association, l'un de ces moyens est une rémunération et des conditions de travail adéquates.

²¹⁴ Courriel de M. Alexandre Dalmau, du DPCP, à Me Chantal Châtelain, le 5 mai 2015, déposé par l'Association lors de l'audition des parties.

²¹⁵ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, tableau 8, p. 37 et portrait du Secrétariat du Conseil du trésor, p. 22.

²¹⁶ Barreau du Québec, *Barreau-mètre 2015*, janvier 2015, p. 33.

²¹⁷ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 52 et 53.

L'Association s'inquiète par ailleurs de manière particulière de la moyenne d'âge peu élevée des procureurs actuellement en poste, ce qui, joint aux démissions et au nombre élevé de départs à la retraite possibles pour les prochaines années (pour la période de 2015 à 2019, 89 procureurs y sont admissibles d'ici les cinq prochaines années), serait susceptible de créer un déséquilibre dans le niveau d'expérience des procureurs²¹⁸. L'Association souligne aussi que la précarité de l'emploi des procureurs occasionnels minerait leur indépendance de toute influence ou ingérence extérieure. Elle mentionne finalement que le nombre de candidats inscrits sur la liste de déclaration d'aptitudes peut être trompeur, puisque des 846 candidats inscrits aux concours depuis 2010, au moins 73,88% ne possèdent pas cinq années d'expérience.

5.2.3 L'intervention du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec a également formulé des observations concernant ce facteur. À ce sujet, il a mentionné l'importance de ce critère puisqu'il vise à s'assurer que la rémunération et les autres conditions de travail des procureurs ne constitueront pas un frein à l'embauche des meilleurs candidats possibles. Il précise donc qu'il importe de ne pas calculer le nombre de candidatures soumises mais plutôt de créer les conditions qui sauront attirer les meilleurs candidats et susciter les meilleures candidatures pour ce poste²¹⁹.

5.2.4 Les commentaires du Comité

Après l'examen des particularités de la fonction de procureur, de l'importance de cette fonction et des différentes responsabilités que les procureurs sont appelés à assumer, le Comité ne peut que constater l'importance pour le DPCP d'attirer et de maintenir en emploi des personnes compétentes et possédant toutes les qualifications et les qualités requises pour exercer adéquatement cette fonction. D'ailleurs, les deux parties s'entendent sur cet aspect.

Parmi les facteurs incitatifs, la rémunération et les conditions de travail constituent certes des éléments importants. Toutefois, le Comité partage l'avis du gouvernement lorsqu'il souligne que d'autres facteurs doivent aussi être considérés dans l'évaluation de la capacité d'attraction d'un emploi, dont les valeurs de l'organisation, la nature des responsabilités et la diversité des tâches confiées aux procureurs. En outre, si l'on compare la situation des procureurs avec celle des avocats de pratique privée, qui constituent un bassin dans lequel peut puiser le DPCP pour combler ses postes vacants, il importe de souligner les conditions de travail avantageuses dont bénéficient les procureurs, notamment la permanence de l'emploi, la rémunération du temps supplémentaire²²⁰ et l'accès à un régime de retraite à prestations déterminées et à un régime d'assurance-collective souvent inexistant en pratique privée²²¹.

En somme, compte tenu de ces considérations et selon les informations fournies par le Secrétariat du trésor, le Comité constate qu'il n'y a pas de réel problème d'attraction pour les avocats de moins de 5 ans d'expérience. Le nombre de personnes ayant

²¹⁸ Réplique de l'Association, 11 mai 2015, p. 9; annexe E des observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, 1^{er} avril 2015, p. 20.

²¹⁹ Lettre du Barreau du Québec au président du Comité, le 14 mai 2015.

²²⁰ Selon une enquête effectuée par le Barreau, «*Barreau-mètre 2015 - La profession en chiffres*», Barreau du Québec, p. 29, près de 55% des avocats travaillent plus de 40 heures par semaine (p. 29).

²²¹ Selon cette même enquête, 39,8% des avocats sont en pratique privée, excluant ceux qui travaillent au sein d'entreprises privées (13,9%) (p. 22) et 60% des avocats sont des travailleurs autonomes (p. 25).

manifesté de l'intérêt pour la fonction de procureur au cours des dernières années et apparaissant actuellement sur la liste de déclaration d'aptitudes justifient cette affirmation.

Par ailleurs, le Comité constate qu'une problématique peut apparaître au cours des prochaines années en ce qui concerne la disponibilité, au sein du DPCP, d'avocats d'expérience. En effet, plusieurs procureurs d'expérience sont susceptibles de prendre leur retraite à court terme (89 au cours des cinq prochaines années), sans compter les démissions et les nominations à la magistrature. Or, ces nombreux départs pourraient s'avérer difficiles à combler si l'on considère que peu d'avocats de plus de 5 ans d'expérience en droit criminel et pénal ont été déclarés admissibles à la suite du récent concours de recrutement (12 personnes) et que, de ce nombre, il est difficile de déterminer ceux qui, au final, réussiront les autres étapes de sélection.

D'ailleurs, le gouvernement lui-même reconnaît ces difficultés puisqu'il propose de retirer aux procureurs de moins de cinq années d'expérience la prime qui leur est allouée s'ils sont affectés dans les bureaux spécialisés afin de réallouer les sommes ainsi dégagées vers la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux. Ce faisant, le DPCP pourrait, selon le gouvernement, bénéficier d'une plus grande souplesse dans l'attribution de cette rémunération afin de lui permettre de résoudre « *certaines difficultés à pourvoir des postes à caractère spécifique demandant une expérience pointue dans certains domaines du droit* »²²². L'Association s'oppose à cette mesure, laquelle ferait « *fi de l'importance et de la spécialisation des fonctions exercées par les procureurs dédiés à ces bureaux spécialisés et des exigences particulières que ces fonctions spécifiques comportent* »²²³.

Le Comité déterminera, dans ses recommandations, l'opportunité de donner suite à cette proposition du gouvernement à la lumière, notamment, de la problématique d'attraction et de rétention des procureurs expérimentés au sein du DPCP.

5.3 Les conditions de travail et la rémunération globale des procureurs au Québec et ailleurs au Canada

Dans un premier temps, le Comité croit opportun de préciser le concept de rémunération globale. En effet, en plus de la rémunération directe (salaire selon les échelles de traitement), la rémunération globale comprend la contribution de l'employeur à l'ensemble des avantages sociaux, tels que les régimes de retraite et d'assurance. Les éléments ayant une influence sur le nombre d'heures travaillées doivent être également considérés, comme les vacances et les congés de maladie.

5.3.1 Les observations du gouvernement²²⁴

Le Secrétariat du Conseil du trésor a mandaté la firme Normandin Beaudry, spécialisée en rémunération globale, afin d'estimer la rémunération globale par heure travaillée des procureurs du Québec, des autres provinces et du fédéral.

Cette firme a évalué toutes les composantes de la rémunération globale, à partir des échelles de traitement en vigueur en 2014 et incluant les primes pour les mandats spéciaux et les bureaux spécialisés, l'évaluation des régimes de retraite et d'assurances

²²² Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 37.

²²³ Réplique de l'Association, 11 mai 2015, p. 10.

²²⁴ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 40 à 45.

ainsi que les heures travaillées, en excluant toutefois les heures supplémentaires. Cette rémunération globale a été calculée sur une carrière fictive de 32 ans, et ce, pour chacune des juridictions.

Selon la comparaison effectuée par Normandin Beaudry, la rémunération globale par heure travaillée est estimée à 85,70 \$ en 2014 pour les procureurs du Québec; elle accuse un retard de 12% par rapport à celle des procureurs des autres provinces et de 17% par rapport à celle des procureurs du fédéral. Afin de calculer la moyenne des autres provinces, une moyenne arithmétique a été utilisée, c'est-à-dire en pondérant également chacune des provinces.

Normandin Beaudry a également présenté les résultats en ajustant ceux-ci selon les différences quant au coût de la vie et à la richesse collective. Pour l'ajustement au coût de la vie, cette firme a utilisé les indices comparatifs des prix de détail des villes fournies par Statistique Canada. L'ajustement pour tenir compte de la richesse collective est réalisé en utilisant le produit intérieur brut (PIB) par habitant de chaque juridiction. Le tableau suivant résume ses estimations:

Tableau 1
Comparaison de la rémunération globale par heure travaillée²²⁵

Juridiction	Sans ajustement	Ajusté selon le coût de la vie	Ajusté selon la richesse collective
Québec	85,70 \$	85,70 \$	85,70 \$
Colombie-Britannique	111,09 \$	98,87 \$	98,87 \$
Alberta	122,00 \$	114,68 \$	64,66 \$
Saskatchewan	93,10 \$	89,37 \$	54,93 \$
Manitoba	98,85 \$	98,85 \$	90,94 \$
Ontario	120,97 \$	107,66 \$	105,24 \$
Nouveau-Brunswick	73,66 \$	72,92 \$	77,34 \$
Nouvelle-Écosse	98,44 \$	91,55 \$	105,33 \$
Île-Prince-Édouard	90,41 \$	89,51 \$	101,26 \$
Terre Neuve	70,34 \$	68,93 \$	46,42 \$
Moyenne des autres provinces	97,65 \$	92,48 \$	82,78 \$
Écart Québec – autres provinces	-12%	-7%	+4%
Fédéral	102,97 \$	95,78 \$	85,46 \$
Écart Québec - fédéral	-17%	-11%	0%

À partir de ces résultats, le gouvernement constate que la rémunération globale par heure travaillée des procureurs du Québec est inférieure de 12% à celle des procureurs des autres provinces. Une fois ajustée à 100 % selon les écarts du coût de la vie, la rémunération globale des procureurs du Québec accuse un retard de 7%. En ajustant également à 100% selon les écarts de richesse collective, les procureurs bénéficient d'un avantage de 4%. En conclusion, le gouvernement considère que la rémunération des procureurs est comparable à celle des procureurs des autres provinces, une fois pris en compte les facteurs de pondération économique.

²²⁵ Tableau tiré du Rapport Normandin Beaudry, 11 décembre 2014, p. 14.

5.3.2 Les observations de l'Association²²⁶

Les observations de l'Association sont basées essentiellement sur une étude de M. Marc Van Audenrode, Ph.D, économiste et associé directeur du Groupe d'analyse, une compagnie de consultation en économie et finance. Ce dernier présente une comparaison des traitements moyens (et non de la rémunération globale) des procureurs des différentes provinces et ceux du fédéral au cours de la période de 2002 à 2013. Le traitement moyen est celui de chaque groupe en vigueur à chaque année. Il reflète donc la composition de chaque groupe selon l'âge et l'expérience. Selon cette analyse, le traitement des procureurs du Québec se situe en moyenne au 9^{ième} rang au cours de cette période.

Par la suite, M. Van Audenrode effectue une analyse économétrique sur la même période afin d'inclure les variables économiques et fiscales suivantes:

- le produit intérieur brut (PIB) réel par habitant;
- la dette nette réelle ainsi que;
- le taux marginal d'imposition.

L'analyse de M. Van Audenrode prend aussi en considération le coût de la vie, mais avec des réserves sur l'utilisation de l'indice de Statistique Canada puisqu'une partie de cet indice est influencé par le niveau de subvention des services publics de chacune des juridictions et que Statistique Canada elle-même émet un avertissement concernant le sous-indice du logement. Son analyse économétrique montre une différence salariale défavorable aux procureurs du Québec par rapport à ceux du reste du Canada. En effet, leur traitement moyen se situe en moyenne, au cours de la période 2002-2013, au 9^{ième} rang au pays en tenant compte des variables précitées. Plus particulièrement, le traitement moyen des procureurs du Québec est inférieur de 15,8% par rapport à celui des procureurs du fédéral et de 42,4% par rapport à celui des procureurs de l'Ontario.

De plus, M. Van Audenrode complète son analyse de la rémunération par une comparaison avec celle des professionnels de l'administration publique qui sera présentée à la section 5.6.2.2 du présent rapport.

L'Association a également mandaté M. André Sauvé, actuaire conseil et Fellow de l'Institut canadien des actuaires, afin de calculer la rémunération globale par heure travaillée des procureurs du Québec. Il a estimé celle-ci à 75,43\$ par heure travaillée. L'Association a utilisé la rémunération globale par heure travaillée seulement à titre d'information puisqu'elle n'a pas servi directement dans la comparaison avec les autres provinces. D'ailleurs, l'Association précise qu'elle ne peut faire la comparaison de la rémunération globale des procureurs avec celle des autres provinces parce qu'elle n'a pas les données requises.

5.3.3 Les commentaires du Comité

La rémunération directe

La comparaison de la rémunération des procureurs du Québec avec celle des procureurs des autres provinces et du fédéral a été établie par les deux parties sur la base d'un horaire de travail de 37,5 heures par semaine, ce qui est l'horaire de travail de la majorité des procureurs au Québec.

²²⁶ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 54 à 57.

Le gouvernement et l'Association n'ont pas tenu compte des heures supplémentaires payées aux procureurs du Québec dans leur comparaison. Il est à noter toutefois, qu'à l'exception de Québec et de Terre-Neuve, les autres provinces ne paient pas les heures supplémentaires à leurs procureurs mais que celles-ci sont habituellement compensées sous une autre forme telle l'octroi de jours de congés supplémentaires ou, comme au fédéral, par une augmentation des échelles de traitement.

La rémunération globale

Le Comité note que le gouvernement a utilisé tous les éléments de la rémunération globale aux fins de la comparaison avec les autres provinces et le fédéral, alors que l'Association a utilisé la rémunération moyenne directe pour effectuer sa comparaison. L'Association n'a calculé la rémunération globale par heure travaillée que pour les procureurs du Québec.

Compte tenu de leur valeur élevée, les régimes de retraite à prestations déterminées constituent le deuxième élément de la rémunération globale en importance après le traitement. Les procureurs du Québec sont couverts par le régime de retraite du personnel d'encadrement du Québec (RRPE). Les deux parties ont toutefois utilisé des hypothèses différentes pour déterminer la valeur de ce régime de retraite. Nous y reviendrons plus en détail à la section 7.2.1.1.

Un autre élément important de la rémunération globale est la contribution de l'employeur au régime d'assurances. La principale contribution du gouvernement du Québec est le paiement de prestations lors des 24 premiers mois en cas d'invalidité. L'évaluation des deux parties diffère de façon marquée, dû en grande partie aux méthodes utilisées. Étant donné l'âge moyen de seulement 38 ans des procureurs du Québec, l'évaluation faite par l'Association donne un résultat moins élevé que celui du gouvernement avec la méthode de la carrière fictive.

La période de référence

Le Comité constate que les deux parties n'utilisent pas la même période de référence aux fins de comparaison de la rémunération des procureurs. L'Association utilise la période de 2002 à 2013 alors que le gouvernement base son analyse à partir des traitements de 2014, à l'exception de trois provinces, soit l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, pour lesquelles les échelles de traitement de 2013 ont été utilisées.

Les méthodes de comparaison

Deux méthodes ont été présentées au Comité:

- la moyenne de la rémunération de chaque groupe observé selon sa composition actuelle; c'est la méthode privilégiée par l'Association.
- la moyenne de la rémunération globale au cours d'une carrière fictive. C'est la méthode privilégiée par le gouvernement, qui a établi la durée de carrière fictive à 32 ans, soutenant que cette durée reflète l'expérience réelle des procureurs du Québec.

Le Comité analysera davantage ces deux méthodes à la section 7.2.1.

La richesse collective et le coût de la vie

Les deux parties tiennent compte de la richesse collective en ajustant leurs résultats selon ce facteur. Quant au facteur relatif au coût de la vie (IPC), le gouvernement applique cet ajustement en totalité sans y apporter de modification, alors que l'Association dit l'appliquer avec nuance. Toutefois, le Comité ne retrouve pas de façon explicite l'application de ce facteur dans la présentation du résultat de ses estimations par l'Association.

5.4 Les responsabilités assumées par les procureurs au Québec et ailleurs au Canada, leur charge de travail, les exigences requises par les employeurs, les structures salariales et les problématiques d'attraction et de rétention

5.4.1 Les observations des parties

5.4.1.1 Les responsabilités assumées

Le Comité a présenté précédemment les observations des parties quant aux fonctions et responsabilités assumées par les procureurs ainsi que certaines fonctions particulières liées aux mandats spécifiques confiés aux différents bureaux spécialisés mis en place au sein du DPCP. Pour les fins de la présente section du rapport, le Comité se limitera à reprendre ici les observations qui portent sur les distinctions entre ces responsabilités et fonctions et celles exercées par les procureurs des autres provinces et du gouvernement fédéral.

De manière générale, les fonctions exercées par les procureurs du Québec sont similaires à celles des autres procureurs exerçant ailleurs au Canada dans la mesure où ils sont tous chargés d'intenter les poursuites en matière criminelle et pénale dans leur champ de juridiction respectif. Toutefois, les procureurs du Québec se distinguent sous trois aspects principaux, soit la préautorisation des poursuites, les poursuites relatives à des infractions en matière de drogues et la délégation de la responsabilité du traitement de plusieurs infractions sommaires à des cours municipales.

La préautorisation des poursuites

Le Comité a déjà décrit en quoi consiste l'étape de la préautorisation des poursuites par les procureurs du Québec et que seulement deux autres provinces, soient le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique, ont instauré ce processus d'analyse de la suffisance de la preuve récoltée par les policiers avant de décider de l'opportunité d'intenter une poursuite.

Le Comité a également déjà souligné, dans ses constats sur les particularités de la fonction de procureur, toute l'importance du pouvoir discrétionnaire attribué au procureur à cette étape, importance qui est aussi constatée par le gouvernement dans ses observations :

Les décisions à ce stade sont lourdes de conséquences et le procureur doit être conscient de sa responsabilité puisqu'en évaluant la suffisance de la preuve recueillie et en déterminant les compléments d'enquête qui doivent être demandés en conséquence, le procureur se trouve à assumer une part importante de

responsabilité à l'égard de la qualité de la preuve qui sera présentée au tribunal.²²⁷.

L'Association souligne également que les décisions prises par les procureurs à cette étape sont lourdes de conséquences puisqu'elles reposent entièrement sur leurs épaules, « ce qui confirme leur indépendance face aux corps policiers, à l'exécutif et au Procureur général du Québec. Les procureurs doivent aussi résister aux pressions du public et des médias dans les cas médiatisés. »²²⁸.

La délégation aux cours municipales

Au Québec, un nombre important d'infractions sommaires suivant la partie XXVII du *Code criminel*, dont les infractions de voies de fait simples, de méfaits ou de vols, sont traitées sur le territoire où elles ont été commises et la responsabilité en a été déléguée à 16 cours municipales²²⁹. Ces dossiers sont dès lors confiés à des procureurs municipaux ou à des avocats de pratique privée mandatés à cette fin par les municipalités qui ne relèvent pas directement du DPCP, bien que ce dernier exerce un certain contrôle sur leurs activités.

Les infractions en matière de drogues

De manière générale, c'est le procureur général du Canada qui intente toutes les procédures relatives à des infractions en matière de drogues qui sont commises partout au pays. Toutefois, sur le territoire du Québec et celui du Nouveau-Brunswick, ce procureur ne traite que les dossiers majeurs découlant d'une enquête de la GRC, tous les autres étant pris en charge par les procureurs de ces provinces.

Cette particularité est significative quant à la charge de travail des procureurs au Québec, comme le souligne d'ailleurs le gouvernement en ces termes :

Or, les infractions en cette matière comportent souvent un volet de criminalité organisée dont découlent des poursuites qui se traduisent souvent par la tenue de « mégaprocès ». Ceux-ci sont caractérisés par des procédures exceptionnellement longues et particulièrement complexes, en raison notamment d'un nombre imposant d'accusés engagés dans une aventure commune, de la gestion d'une preuve titanesque et des nombreuses contestations à l'égard des moyens d'enquête et de preuve utilisés. Ce type de procès nécessite une coordination et une gestion toutes particulières qui s'apparentent à la gestion de projet. Les procureurs doivent en outre assumer la pression de faire simultanément face à plusieurs avocats de la défense. Ce type de dossiers peut aussi mener à la préparation et à la gestion de procédures particulières de saisie et de confiscation de produits de la criminalité. »²³⁰

5.4.1.2 La charge de travail

Les parties ont fourni peu d'informations au Comité relativement à la charge de travail des procureurs du Québec comparativement à celle des procureurs des autres provinces et du gouvernement fédéral (nombre de dossiers traités). La seule donnée

²²⁷ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 45.

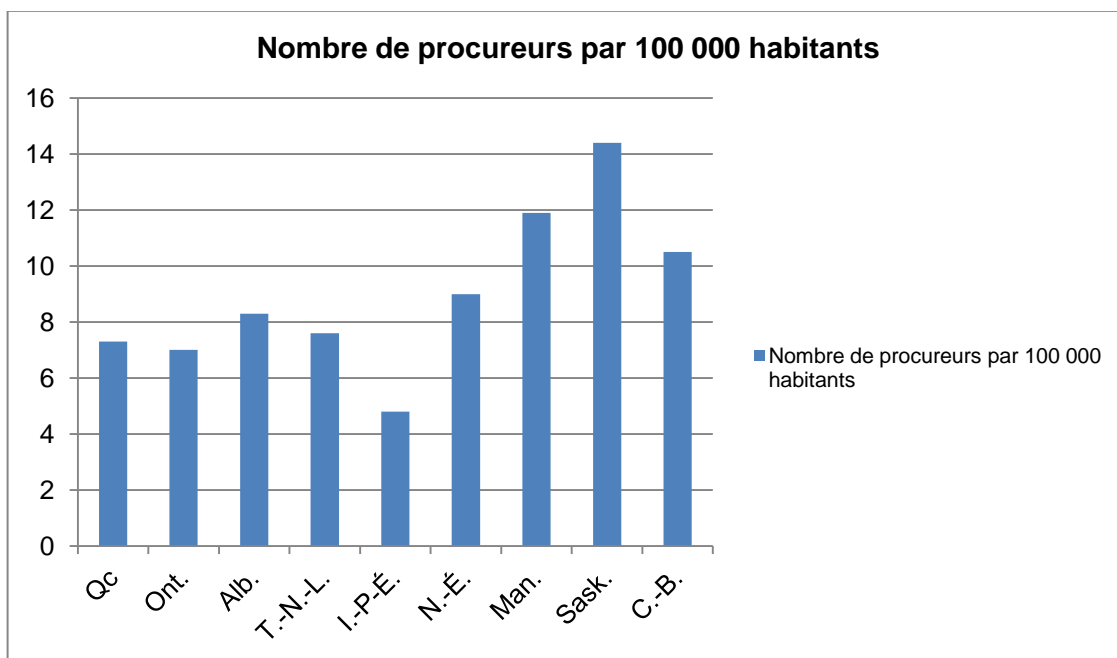
²²⁸ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 16, par. 107.

²²⁹ Il s'agit des cours municipales de Blainville, Boisbriand, Châteauguay, Deux-Montagnes, East-Angus, Joliette, Lévis, Mirabel, Mont-Saint-Hilaire, Montréal, Québec, Repentigny, Rosemère, Saint-Jérôme, Sainte-Adèle et Sainte-Thérèse.

²³⁰ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 46.

utile à cette fin a été fournie par l'expert de l'Association, M. Van Audenrode, soit le nombre de procureurs par habitant dans chacune des juridictions :

Tableau 2



Selon ces données, le Québec aurait 7,3 procureurs par 100 000 habitants, tout comme en Ontario, comparativement à 8,3 en Alberta, 7,6 à Terre-Neuve-et-Labrador, 9,0 en Nouvelle-Écosse, 11,9 au Manitoba, 14,4 en Saskatchewan et 10,5 en Colombie-Britannique²³¹.

Ce tableau révèle donc que le Québec se situe, avec l'Ontario, à l'avant-dernier rang au Canada quant au nombre de procureurs par 100 000 habitants²³².

Par ailleurs, le Comité a pris connaissance des statistiques suivantes publiées par Statistique Canada relativement au taux de criminalité au Québec et dans les autres provinces canadiennes.

²³¹ Rapport Van Audenrode, 30 mars 2015, p. 42, annexe 35 des observations de l'Association.

²³² Le nombre de procureurs au Québec ne comprend pas les procureurs chargés des dossiers relevant des municipalités.

Tableau 3

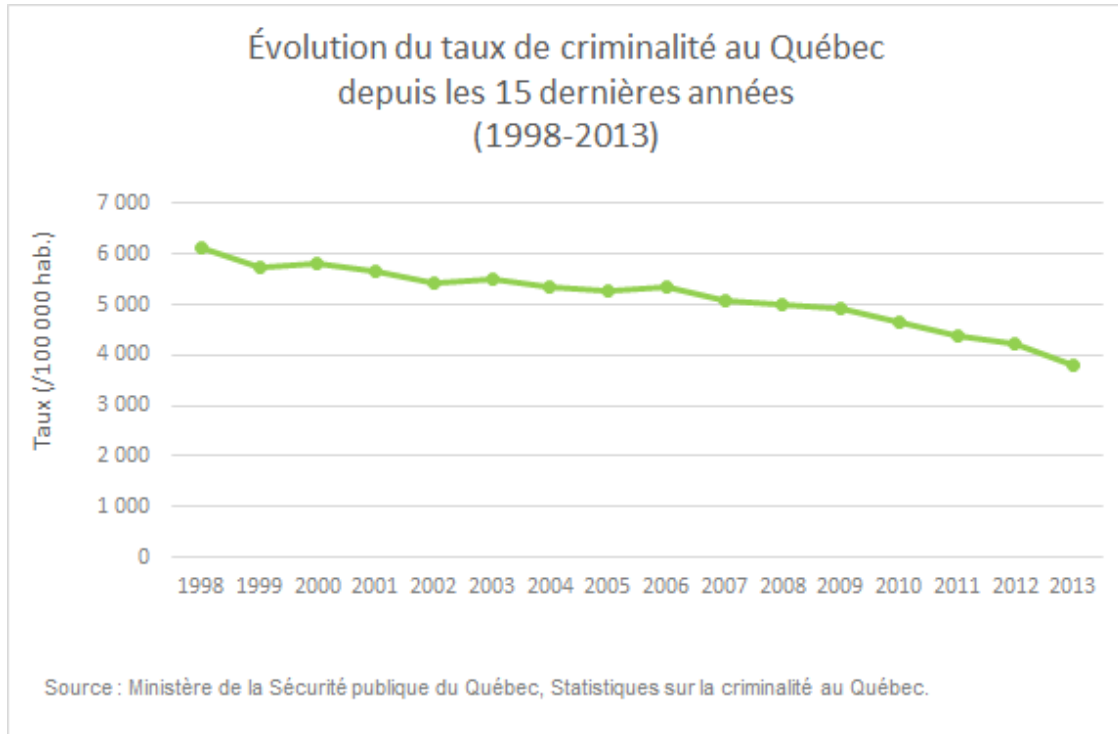


Tableau 4

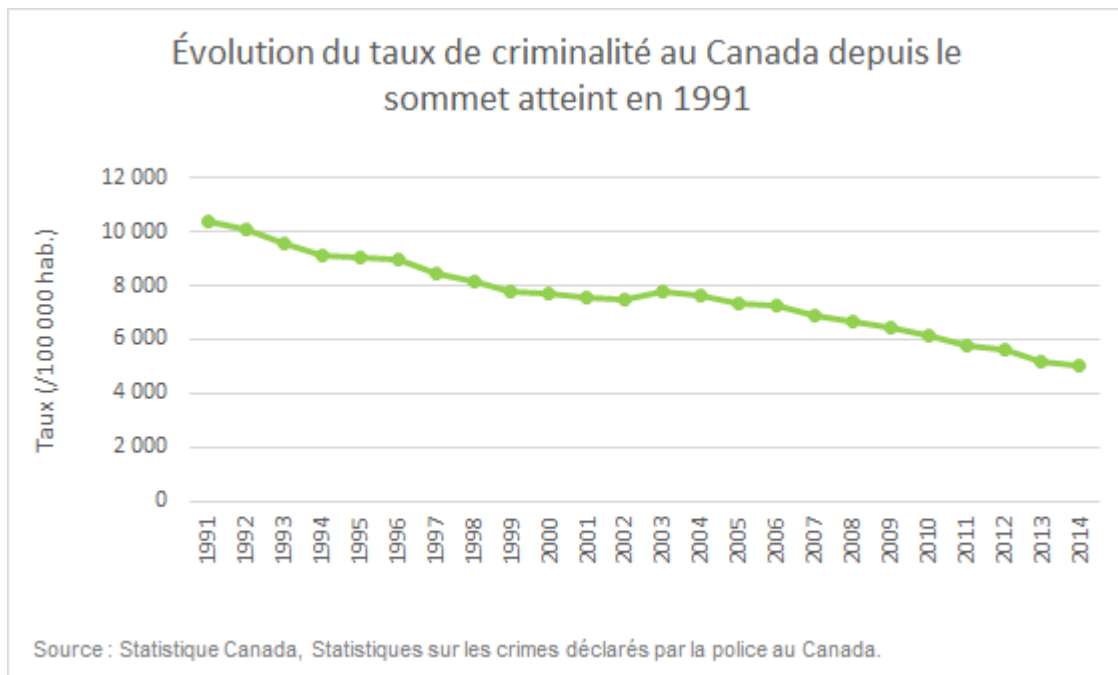
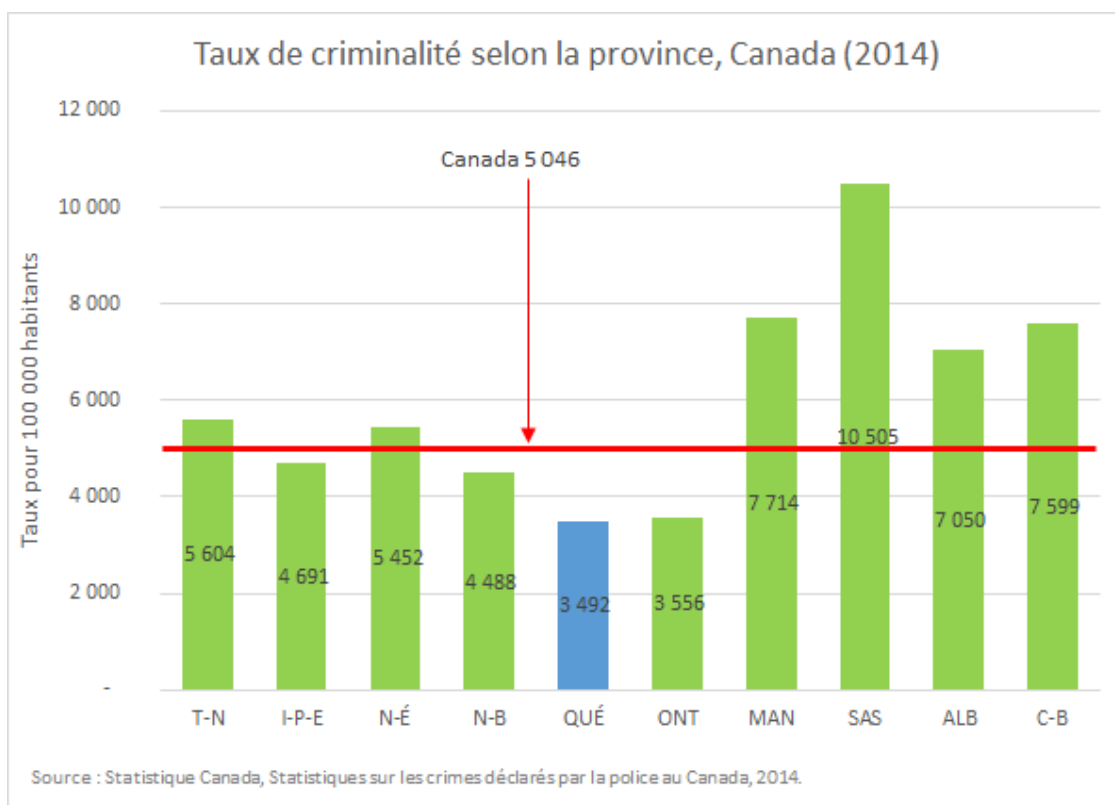


Tableau 5



Ces données démontrent, d'une part, que le taux de criminalité suit une tendance globale à la baisse depuis le début des années 1990 au Canada et au Québec et, d'autre part, que ce sont les provinces de l'Ouest qui affichent les plus hauts taux de criminalité au Canada alors que le Québec, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ont respectivement les taux de criminalité les plus bas et inférieurs à la moyenne canadienne.

5.4.1.3 Les exigences requises par les employeurs

Les observations des parties sur les exigences requises pour exercer la fonction de procureur au Québec ont déjà été présentées lors de l'évaluation du deuxième facteur lié à la nécessité d'attirer des avocats ayant les aptitudes et les qualités requises à cette fin. Aucune information n'a été fournie au Comité concernant celles requises par les employeurs des autres provinces ou du fédéral.

5.4.1.4 Les structures salariales

Les procureurs du Québec

Au Québec, conformément à l'Entente 2010-2015, le traitement des procureurs comporte 18 échelons et est établi sur la base d'un horaire de travail de 35 heures²³³ :

²³³ Annexe 1 de l'Entente.

Tableau 6
Échelles de traitement des procureurs
au 1^{er} avril 2010 et au 1^{er} avril 2014
Horaire de 35 heures

Classe	Échelon	Taux au 2010-04-01 (\$)	Taux au 2014-04-01 (\$)
1	1	44 384	57 118
1	2	46 252	59 522
1	3	46 200	62 027
1	4	50 230	64 639
1	5	52 344	67 362
1	6	54 548	70 199
1	7	56 845	73 153
1	8	59 239	76 234
1	9	61 733	79 443
1	10	64 332	82 788
1	11	67 041	86 274
1	12	69 863	89 907
1	13	72 805	93 692
1	14	75 869	97 637
1	15	79 055	101 747
1	16	82 394	106 031
1	17	85 862	110 494
	18	89 478	115 148
	19	93 245	
	20	97 170	
	21	101 263	
	Expert		132 420

L'échelle de traitement des procureurs au 1^{er} avril 2014 a toutefois été majorée de 1% au 31 mars 2015, conformément à l'article 7.1.05 de l'Entente afin de tenir compte de la croissance de l'indice des prix à la consommation au cours de la période d'avril 2010 à décembre 2014.

Tableau 7
Échelles de traitement des procureurs au 31 mars 2015
Horaires de 35 heures et de 37,5 heures

Échelon	Taux	
	35 heures/semaine	37,5 heures/semaine
1	53 843 \$	57 689 \$
2	56 110 \$	60 118 \$
3	58 471 \$	62 648 \$
4	60 933 \$	65 285 \$
5	63 500 \$	68 036 \$
6	66 174 \$	70 901 \$
7	68 959 \$	73 885 \$
8	71 864 \$	76 997 \$
9	74 888 \$	80 237 \$
10	78 042 \$	83 616 \$
11	81 327 \$	87 136 \$
12	84 752 \$	90 806 \$
13	88 320 \$	94 629 \$
14	92 039 \$	98 613 \$
15	95 914 \$	102 765 \$
16	99 952 \$	107 091 \$
17	104 159 \$	111 599 \$
18	108 546 \$	116 299 \$
Expert	124 828 \$	133 744 \$

La durée de séjour d'un procureur dans un échelon est d'un an, sauf pour les huit premiers échelons dont la durée de séjour est de six mois. Un procureur est admissible à l'avancement d'échelon sur rendement satisfaisant.

Conformément à l'article 7-1.09 de l'Entente, un niveau de procureur expert est accessible aux procureurs ayant 15 années d'expérience, soit après deux ans à l'échelon 18 sous réserve d'un rendement satisfaisant. Ce niveau expert porte le traitement à 115% de l'échelon 18 et ce niveau ne peut être retiré que si l'employeur est d'avis que le procureur ne produit plus le rendement satisfaisant nécessaire.

Par ailleurs, plusieurs procureurs ont aussi droit à diverses primes ou allocations qui s'ajoutent à leur traitement de base, soit :

- une rémunération additionnelle pour mandats spéciaux, pouvant varier entre un minimum de 3% et un maximum de 7% du traitement annuel, peut être octroyée à un procureur qui assume des responsabilités additionnelles ou spéciales²³⁴, la masse salariale dégagée à cette fin est de 1,5% du taux de l'échelle excluant les primes et les heures supplémentaires. Cette rémunération additionnelle peut être versée aux procureurs qui ne sont pas affectés aux bureaux spécialisés et au Bureau de service-conseil ou aux procureurs dont le port d'attache est situé aux points de service d'Amos, Val-d'Or, Rouyn-Noranda, Baie-Comeau, Kuujuaq et Sept-Îles; (au 18 septembre 2014, 158 procureurs recevaient cette rémunération additionnelle)²³⁵;

²³⁴ Article 7-1.13.

²³⁵ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 31.

- une prime de 10% est accordée aux procureurs des bureaux spécialisés BLACO, BLCM et BLPC²³⁶ (au 18 septembre 2014, 93 procureurs recevaient cette prime);
- une prime de 8% est accordée aux procureurs affectés aux points de service suivants : Amos, Val-d'Or, Rouyn-Noranda, Baie-Comeau et Kuujuaq²³⁷ (au 18 septembre 2014, 24 procureurs recevaient cette prime);
- une prime de 5% est accordée aux procureurs dont le port d'attache est situé aux points de service de Sept-Îles et d'Amos et qui sont affectés régulièrement à la Cour itinérante²³⁸ (au 18 septembre 2014, 14 procureurs recevaient cette prime);
- une allocation d'isolement est accordée aux procureurs qui exercent dans des régions éloignées du Nord du Québec²³⁹ (au 18 septembre 2014, un seul procureur recevait cette allocation);
- une prime est accordée aux procureurs qui exercent temporairement les fonctions d'un procureur en chef²⁴⁰;
- une allocation de rétention de 8% est accordée aux procureurs dont le port d'attache est situé à Sept-Îles ou à Port-Cartier²⁴¹;
- une allocation de disponibilité est aussi accordée²⁴² (au 18 septembre 2014, aucun procureur ne recevait cette allocation);
- une allocation est aussi versée pour l'approvisionnement du procureur en région éloignée qui ne s'en charge pas lui-même²⁴³ (au 18 septembre 2014, un seul procureur recevait cette allocation);
- une allocation pour vêtements nordiques, valises et glacières de 1 500 \$, taxes comprises, et une allocation de 1 500 \$, taxes comprises, aux mêmes fins après chaque tranche de 30 voyages est accordée aux procureurs affectés à la Cour itinérante²⁴⁴ (au 18 septembre 2014, 14 procureurs recevaient cette allocation);
- Une allocation de 2 331 \$ est versée aux procureurs du Bureau de service-conseil pour l'usage d'un local à leur résidence pour les fins de leur travail de même qu'une allocation additionnelle de 300 \$ pour les meubles qu'ils ont à fournir²⁴⁵ (au 18 septembre 2014, 16 procureurs recevaient ces allocations).

Selon une lettre d'entente intervenue en application de l'article 5-0.02 de l'Entente, les procureurs sont assujettis à un horaire de travail majoré à 37,5 heures par semaine, à l'exception du procureur affecté à Kuujuaq et de ceux affectés au Bureau de service-conseil dont l'horaire est majoré à 40 heures par semaine. Selon les données obtenues du DPCP par l'Association, au 18 septembre 2014, un nombre limité de procureurs demeuraient assujettis à un horaire de 35 heures et une vingtaine de procureurs étaient visés par l'horaire de 40 heures²⁴⁶.

Il est important de préciser aussi que toutes les heures supplémentaires effectuées au-delà de l'horaire majoré sont payées ou compensées à taux simple jusqu'à 40 heures et à taux et demi après 40 heures²⁴⁷. Selon les données du gouvernement, au cours de l'exercice 2013-2014, 39 648 heures supplémentaires ont été réalisées par plus de 80%

²³⁶ Article 7-3.19.

²³⁷ Article 7-3.20.

²³⁸ Article 7-3.21.

²³⁹ Article 7-3.03.

²⁴⁰ Articles 7-2.01 et 7-2.04.

²⁴¹ Article 7-3.17.

²⁴² Article 7-3.18.

²⁴³ Article 10-2.04.

²⁴⁴ Lettre du DPCP adressée à M. Christian Leblanc, président de l'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, le 21 septembre 2011.

²⁴⁵ *Id.*

²⁴⁶ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 30.

²⁴⁷ Article 5-0.06.

des procureurs, le tout représentant une valeur monétaire de 5% de la masse salariale²⁴⁸.

Les procureurs des autres provinces et du gouvernement fédéral

La firme Normandin Beaudry a procédé à une analyse détaillée des structures salariales en vigueur dans les autres provinces canadiennes et au gouvernement fédéral²⁴⁹. Il est pertinent de relever ici un extrait de cette étude :

La grande majorité des juridictions ont plusieurs niveaux de procureurs et donc plusieurs échelles salariales, à l'intérieur desquelles sont gérés les salaires des procureurs durant leur carrière. En règle générale, il existe un processus de sélection pour passer d'un niveau d'emploi à l'autre.

Lorsqu'elle existe, cette sélection se traduit généralement par un concours, c'est-à-dire par un processus d'application et de sélection lorsqu'un poste est vacant. En Colombie-Britannique, toutefois, cette progression résulte d'une nomination, lorsqu'un procureur s'est distingué dans des dossiers complexes, ou détient une expertise très pointue, qui fait de lui une référence dans son domaine.

La première sélection a généralement lieu pour entrer dans un 3^e ou 4^e niveau d'emploi. D'après les hypothèses que nous avons utilisées lors de la simulation d'une carrière normale, ce moment survient en moyenne vers la 13^e année d'ancienneté, et varie entre 11 ans et 19 ans d'expérience.

Dans certaines juridictions, telles qu'au gouvernement fédéral, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Alberta, cette sélection a lieu à plusieurs niveaux d'emplois. Par exemple, au gouvernement fédéral, la progression se fait sans sélection pour les niveaux LP01 et LP02, toutefois, une première sélection se produit pour entrer dans l'échelle LP03, une seconde pour l'échelle LP04 et une dernière pour l'échelle LP05.²⁵⁰

Pour fins de comparaison, le Comité estime opportun de relever de manière particulière les échelles de traitement de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du fédéral.

En Colombie-Britannique, la structure salariale comporte quatre niveaux. Les trois premiers comportant au total 18 échelons. Le quatrième niveau, ouvert aux procureurs détenant au moins 10 ans d'expérience, est réservé aux procureurs nommés à la discrétion du *Deputy Attorney General*.

En Alberta, la structure salariale comporte cinq niveaux, le troisième niveau étant atteint vers la 11^e année d'ancienneté. Toutefois, les troisième et quatrième niveaux ne sont pas atteints de façon automatique; d'après les estimations de Normandin Beaudry, 60% des procureurs ayant atteint le salaire maximal du niveau 3 progressent au niveau 4 et 25% des procureurs ayant atteint le salaire maximal du niveau 4 progressent au niveau 5²⁵¹.

En Ontario, la structure salariale comporte trois niveaux. Le premier niveau est réservé aux procureurs qui détiennent jusqu'à cinq ans d'expérience et le deuxième est occupé par la majorité des procureurs détenant plus de 5 ans d'expérience. L'augmentation

²⁴⁸ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 44.

²⁴⁹ Rapport Normandin Beaudry, p. 30 à 35.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 30 et annexe A du rapport.

²⁵¹ Rapport Normandin-Beaudry, p. 32.

salariale annuelle est déterminée par l'évaluation du rendement individuel et varie en fonction de la cote obtenue. Le troisième niveau serait occupé par une très faible proportion de procureurs (environ 2%).

Au gouvernement fédéral, il existe cinq niveaux de procureurs. La progression dans les deux premiers niveaux est automatique, mais l'accès aux troisième et quatrième niveaux s'effectuent après un processus de sélection. La progression salariale dans le quatrième niveau dépend de la cote de rendement obtenue par le procureur. L'accès au cinquième niveau est réservé aux procureurs ayant plus de 15 ans d'expérience et détenant une expertise telle qu'ils sont considérés comme des « *ressources nationales* ». Lors de l'analyse de Normandin-Beaudry, ce niveau n'était occupé que par huit personnes, représentant moins de 2% de l'effectif des procureurs. La progression salariale dans ce niveau dépend également de la cote de rendement obtenue par le procureur.

Selon Normandin-Beaudry, le Québec et la Colombie-Britannique seraient les deux seules juridictions à offrir des primes en raison d'une spécialisation ou de la prise en charge de dossiers complexes. Dans les autres provinces et au fédéral, ceci est plutôt compensé par une échelle salariale plus élevée. Toutefois, les procureurs du gouvernement fédéral qui ont atteint les niveaux 4 et 5 peuvent bénéficier de primes au rendement.

En Ontario, les procureurs qui ont atteint le maximum de leur échelle salariale reçoivent des montants forfaitaires qui peuvent varier entre 2% et 7% du salaire de base. Cette pratique existe aussi au fédéral, les montants variant entre 4,6% et 7%. Outre le Québec, quatre provinces offrent des primes pour travail en région éloignée, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba. Le Québec et le Manitoba sont les deux seules provinces qui prévoient des allocations pour compenser le fait d'être disponible en dehors des heures normales de travail.

Finalement, sauf pour des circonstances particulières telles des situations urgentes ou des projets sous contrainte de temps, seuls le Québec et Terre-Neuve-Labrador rémunèrent le temps supplémentaire. Au fédéral, une augmentation de 2% de l'échelle de traitement a été consentie aux procureurs pour compenser le temps supplémentaire. Dans certaines provinces des congés compensatoires peuvent être accordés, variant de 5 à 12 jours²⁵².

5.4.1.5 Les problématiques d'attraction et de rétention

Les parties avaient déjà soumis leurs observations concernant les problématiques d'attraction et de rétention des procureurs au Québec dans le cadre de l'évaluation du deuxième facteur, analyse qui avait amené, d'une part, le gouvernement à conclure en l'absence de problématique liée à l'attraction ou à la rétention des procureurs et, d'autre part, l'Association à conclure qu'il existait une problématique d'attraction et de rétention des avocats d'expérience.

Selon le rapport de Normandin-Beaudry, après consultation des autres juridictions canadiennes sur l'existence d'enjeux liés à l'attraction et à la rétention de leurs procureurs, aucune n'aurait mentionné de problèmes particuliers à cet égard²⁵³.

²⁵² Jusqu'à 5 jours dans quatre provinces, 7 jours en Colombie-Britannique et 12 jours en Saskatchewan.

²⁵³ Rapport Normandin-Beaudry, p. 52

5.4.2 Les commentaires du Comité

L'évaluation de ce cinquième facteur n'est pas sans intérêt. En effet, au-delà d'une simple comparaison chiffrée de la rémunération des procureurs avec celle des procureurs des autres juridictions, le législateur a demandé au Comité de se pencher aussi sur d'autres aspects liés à cette rémunération et aux conditions de travail des procureurs.

Les différentes informations contenues dans la présente section du rapport amène le Comité à formuler les principaux constats suivants:

Concernant les responsabilités assumées et la charge de travail

- La délégation d'un bon nombre d'infractions sommaires à des procureurs relevant des municipalités et le traitement des dossiers reliés aux drogues a nécessairement comme conséquence de faire en sorte que la charge de travail des procureurs du Québec est constituée d'un plus grand nombre de dossiers complexes que celle des procureurs des autres provinces.
- La préautorisation des poursuites par le procureur du Québec permet certainement d'éviter l'introduction dans le système de justice criminelle d'accusations mal fondées qui sont souvent sources de contestations ou d'ajournements entraînant ainsi des délais supplémentaires dans le déroulement du processus judiciaire. Il est permis ainsi de croire que l'analyse du dossier d'enquête policière par le procureur avant le dépôt d'une accusation facilite sa tâche. Mais cette fonction que le procureur québécois assume fait reposer sur celui-ci un fardeau supplémentaire non négligeable. En effet, il lui faut s'assurer que le dépôt de l'accusation est précédé d'un examen rigoureux de la preuve, ce qui nécessite souvent des heures de lecture et des rencontres avec les témoins et les enquêteurs au dossier. C'est surtout à l'égard de cette tâche que dans l'arrêt Boucher cité plus haut, on y décrit la fonction de poursuivant en ces termes: "*...dans la vie civile, aucun autre rôle ne comporte une plus grande responsabilité personnelle.*".
- Les données quant au nombre de procureurs par 100 000 habitants dans chacune des provinces doivent être analysées en prenant également en considération les particularités de la charge de travail des procureurs du Québec (délégation d'un bon nombre de poursuites sommaires, traitement des dossiers en matière de drogues et étape de la préautorisation).

Concernant les exigences requises par les employeurs

Aucune information n'a été portée à l'attention du Comité quant au fait que les exigences requises des procureurs exerçant dans les autres provinces ou au gouvernement fédéral seraient moins élevées que celles observées au Québec. Compte tenu des similarités dans l'exercice de leurs fonctions principales, cet élément est peu susceptible d'avoir une influence significative dans la comparaison de la situation des procureurs du Québec avec celle des procureurs exerçant leur fonction sous une autre juridiction.

Concernant les structures salariales

- Les procureurs du Québec bénéficient d'une structure salariale unique, structure qui permet à la très grande majorité d'entre eux de progresser normalement à l'intérieur de celle-ci jusqu'à l'atteinte de l'échelon d'expert, sans concours et sur simple évaluation satisfaisante du rendement;
- Dans toutes les autres provinces et au gouvernement fédéral, il existe plusieurs niveaux de traitement, dont l'accès aux niveaux supérieurs est limité par la tenue de concours ou réservé à des procureurs détenant des expertises particulières;
- Plusieurs procureurs du Québec ont accès à des primes ou allocations liées aux particularités des responsabilités qui leur sont confiées alors que dans plusieurs autres juridictions, ces primes ou allocations sont plutôt intégrées dans les échelles salariales ou versées sous forme de primes ou d'ajustements forfaitaires liés au rendement. Il importe toutefois de mentionner que, pour les fins de la comparaison de la rémunération globale, ces primes et allocations ont été prises en compte dans chacune des méthodes de comparaison utilisées par les deux parties;
- Seuls les procureurs du Québec et ceux de Terre-Neuve-et-Labrador ont droit à la rémunération des heures supplémentaires effectuées. Toutefois, tant le gouvernement que l'Association n'ont pas tenu compte de cet élément dans la comparaison de la rémunération globale des procureurs du Québec avec celle des procureurs des autres juridictions.

Concernant les problématiques d'attraction et de rétention

Le comité avait déjà fait part de ses commentaires relatifs aux problématiques d'attraction et de rétention des procureurs au Québec dans le cadre de l'évaluation du deuxième facteur, analyse qui l'a amené à conclure qu'il pouvait exister certaines problématiques d'attraction des avocats détenant 5 ans ou plus d'expérience et de rétention des procureurs détenant plusieurs années d'expérience en raison essentiellement des nombreux départs à la retraite potentiels au cours des prochaines années. En l'absence d'informations quant à l'existence de telles problématiques dans les autres provinces ou au fédéral, cet élément s'avère peu utile à des fins de comparaison avec la situation des procureurs ailleurs au Canada.

5.5 La conjoncture économique et l'état des finances publiques du Québec

5.5.1 Les observations du gouvernement²⁵⁴

Les observations du gouvernement concernant le contexte économique et financier du Québec sont tirées d'un rapport de la firme KPMG-SECOR²⁵⁵.

Le gouvernement reconnaît que le Québec a moins souffert de la récession 2008-2009, mais que sa croissance économique est plutôt faible depuis. D'ailleurs, depuis 2003, la croissance du PIB réel au Québec a été de 1,5 %, comparativement à 1,9% pour l'ensemble des provinces.

²⁵⁴ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 60 à 68.

²⁵⁵ « *Le contexte économique et financier du Québec* », 11 décembre 2014, annexe J des Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015.

Le gouvernement reconnaît aussi que les perspectives économiques pour le Québec sont favorables. Toutefois, selon les rapports économiques des banques et du Conference Board, les perspectives du Québec sont moins bonnes que celles de l'ensemble du Canada. Pour la période 2015 à 2018, la prévision de croissance économique du Conference Board (en termes de PIB réel) s'établissait à un peu plus de 1,9% pour le Québec et à 2,3% pour le Canada.

De plus, le niveau d'endettement du Québec est le plus élevé des provinces. Le tableau suivant, dressé par le Comité à partir des informations transmises par le gouvernement²⁵⁶, illustre la situation au 31 mars 2014. Il présente la dette totale en % du PIB, mesure reconnue par le milieu financier et économique.

Tableau 8
Niveau d'endettement de chaque province

Province	Dette brute en % du PIB
Québec	54,3%
Ontario	45,0%
Nouvelle Écosse	39,4%
Manitoba	37,4%
Nouveau Brunswick	34,9%
Terre Neuve	32,2%
Île du Prince Édouard	25,6%
Colombie Britannique	27,0%
Saskatchewan	14,5%
Alberta	7,0%

Pour le gouvernement du Québec, le retour à l'équilibre budgétaire est une priorité dès 2015-2016. En plus des perspectives de croissance moins intéressantes que pour le reste du Canada, deux autres facteurs justifient cette priorité :

- l'endettement du Québec est le plus élevé au Canada;
- le contexte démographique est défavorable au Québec avec un vieillissement rapide de la population : le ratio de personnes dépendantes (0-14 et 65 ans et plus) sur la population en âge de travailler (15 à 64 ans) augmentant de 43 % en 2007 à 54% en 2018. En conséquence, la diminution de la population en âge de travailler retranchera 0,1% au PIB réel de 2014 à 2018, alors que l'augmentation de cette population avait ajouté 0,7% au PIB réel de Québec entre 2001 et 2012.

Étant donné cette situation, le gouvernement est déterminé à atteindre et maintenir l'équilibre budgétaire. Parmi les mesures, figure le contrôle des dépenses de rémunération qui exige des efforts importants des employés de l'État, dont les procureurs.

5.5.2 Les observations de l'Association²⁵⁷

Les observations de l'Association sont basées sur l'analyse de M. Marc Van Audenrode.

²⁵⁶ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 65

²⁵⁷ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 59 à 63.

La dette

L'Association reconnaît que l'endettement du Québec est élevé et ce, quelle que soit la méthode utilisée (dette brute, dette nette, déficits accumulés). Le Québec est d'ailleurs la province la plus endettée au Canada: sa dette brute représente 54% de son produit intérieur brut (PIB), alors qu'en Ontario, la deuxième province la plus endettée, sa dette brute représente 45% de son PIB. En fait, l'Association présente les mêmes données que le gouvernement.

Par contre, l'Association relève que, malgré cette situation, la cote de crédit du Québec est très bonne selon trois grandes agences de notation, soit Moody's, Standard & Poor's et Fitch. Selon les conclusions de M. Marc Van Audenrode, le Québec a donc une capacité financière très élevée, ce qui lui permet de payer les intérêts sur sa dette.

L'évolution de la situation économique

Un certain nombre d'indicateurs démontrent l'amélioration de la situation économique du Québec:

- la croissance du PIB réel du Québec s'est démarquée depuis la récession de 2008 par rapport à celle de l'Ontario et des provinces maritimes;
- on note une amélioration du taux d'emploi chez les 15-64 ans depuis 2002; elle est notamment plus élevée que celle observée pour l'Ontario et la Colombie-Britannique au cours de la même période;
- bien que le taux de chômage du Québec soit historiquement plus élevé que celui du reste du Canada, le taux de chômage québécois connaît depuis quelques années un rattrapage relatif par rapport à celui de l'Ontario;
- depuis 2010, la croissance du salaire réel (après indexation) au Québec s'est démarquée de façon positive par rapport à celle de l'Ontario.

Les perspectives économiques

Selon le professeur Van Audenrode, la baisse récente des prix des matières premières, dont le pétrole, ainsi que la baisse du taux de change du dollar canadien est une excellente nouvelle pour les exportateurs, particulièrement pour le Québec et l'Ontario.

D'ailleurs, il mentionne quelques prévisions de certaines institutions financières, notamment le groupe Desjardins qui prévoit une croissance des exportations du Québec de 4,9% en 2015 et de 4,8% en 2016. À court terme, les perspectives économiques des principales banques au Canada concernant le Québec font état d'une croissance économique modérée, avec une croissance du PIB réel de 2,1% en 2015 et de 2,0% en 2016, alors que le ministère des Finances du Québec prévoit une croissance du PIB réel de 1,9% en 2015.

En résumé, bien que le niveau d'endettement du Québec soit le plus élevé, les cotes de crédit des agences de notation, l'amélioration de certains indicateurs économiques par rapport à l'Ontario et les perspectives des prochaines années démontrent la capacité financière du gouvernement à rencontrer ses obligations et ne justifient pas, selon l'Association, de mesure d'austérité du gouvernement à l'égard des procureurs.

5.5.3 Les commentaires du Comité

Bien que les deux parties reconnaissent le niveau d'endettement du Québec, elles n'ont pas la même appréciation de la situation économique du Québec dans son ensemble. Puisqu'il a été fait mention de projection de PIB réel et du ratio de personnes dépendantes, le Comité a procédé à une analyse des différentes composantes de la situation du Québec afin d'en faire sa propre appréciation.

La richesse collective

Le Comité a repris les mises à jour et les perspectives les plus récentes des cinq plus grandes banques canadiennes, en l'occurrence la Banque Royale, la BMO, la Banque TD, la CIBC, la Scotia, de même que de Desjardins. Les perspectives illustrées au tableau suivant sont en date de juin ou juillet 2015, selon l'établissement financier²⁵⁸.

Tableau 9
Augmentation du PIB réel en %

Province	2014	2015	2016	Moyenne
Québec	1,4	1,7	2,1	1,7
Ontario	2,3	2,3	2,7	2,4
Canada	2,4	1,5	2,4	2,1

Ces données témoignent d'une croissance de l'économie, particulièrement en 2016. Toutefois, pour la période 2014 à 2016, la croissance économique du Québec sera moindre que celle du reste du Canada, avec un désavantage plus marqué par rapport à l'Ontario.

Le ratio de personnes dépendantes

La problématique du ratio de personnes dépendantes a été mentionnée précédemment. Un ratio élevé indique une plus petite portion de la population en âge de travailler, ce qui produit un impact négatif sur la richesse collective.

Le Comité a repris les plus récentes projections publiées par Statistique Canada (catalogue no 91-520-X) qui présentent trois scénarios de croissance démographique pour le pays et chacune des provinces. Le tableau suivant présente les projections selon le scénario intermédiaire.

Tableau 10
Ratio de dépendance

Année	Québec	Ontario	Canada
2011	45,6	44,3	44,5
2016	51,2	47,7	48,8
2021	58,2	52,5	54,5

Le ratio de dépendance du Québec, déjà plus élevé qu'en Ontario et dans le reste du Canada en 2011, augmentera plus rapidement pour atteindre 58,2 contre 52,5 en Ontario et 54,5 pour le Canada.

²⁵⁸ À noter que les données du PIB pour le Canada ont été revues à la baisse en septembre 2015.

Le Comité reviendra plus en détail sur l'analyse et la pondération de ce facteur dans la partie "Analyse et recommandations" du présent rapport.

5.6 Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois et d'autres salariés de l'État

5.6.1 Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois

5.6.1.1 Les observations du gouvernement²⁵⁹

Afin de comparer la situation des procureurs avec celle des avocats du secteur privé, le gouvernement a utilisé trois sources de données, soit l'Enquête nationale des ménages (ENM) réalisée par Statistique Canada en 2011, l'enquête sur la rémunération globale réalisée par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), publiée en novembre 2014, et un sondage réalisé à l'automne 2014 par la firme Ipsos pour le compte du Secrétariat du Conseil du trésor.

L'Enquête nationale sur les ménages de Statistique Canada

Selon les informations fournies par le gouvernement, environ 30% des ménages canadiens reçoivent le questionnaire complet permettant de constituer cette enquête. Au Québec, le taux de réponse a été de 78%, soit 23% de la population²⁶⁰.

Le Secrétariat du Conseil du trésor a demandé à Statistique Canada de lui fournir les données de l'ENM pour la profession d'avocats ayant travaillé à temps plein durant toute l'année, excluant ceux travaillant pour une administration publique fédérale, provinciale ou municipale. Puisque plusieurs avocats du secteur privé ne bénéficient pas d'avantages sociaux, comme un régime de retraite, le gouvernement a présenté à la fois la rémunération directe et globale (incluant les avantages sociaux) des procureurs alors que les données du secteur privé ne représentent que la rémunération directe.

Tableau 11
Revenus d'emploi 2014 des procureurs et avocats du secteur privé du Québec

Rémunération directe des procureurs	116 561 \$
Rémunération globale des procureurs	137 028 \$
Moyenne des avocats du marché	123 323 \$
Médiane des avocats du marché	85 928 \$

Source: Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, 1^{er} avril 2015, p. 49

Les données ainsi recueillies révèlent principalement ce qui suit :

- 46% des avocats du privé ont le statut de travailleur autonome;
- la moyenne des revenus d'emploi des avocats du marché, indexés à 2014, est de 123 323 \$, la médiane se situant à 85 928 \$;
- en considérant la distribution des revenus et en effectuant un rangement par déciles, la rémunération directe des procureurs du Québec les situe entre le 6^e et le 7^e décile

²⁵⁹ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 47 à 54.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 47.

des revenus d'emploi des avocats du marché, alors que si l'on considère leur rémunération globale, ils sont plutôt situés entre le 7^e et 8^e décile²⁶¹.

Toutefois, comme le souligne le gouvernement, ce tableau ne tient pas compte du nombre d'heures travaillées. Or, l'horaire de travail des procureurs est généralement de 37,5 heures par semaine, les heures additionnelles rémunérées étant exclues des données de rémunération présentées. Pour le secteur privé, les revenus d'emplois incluent toutes les heures travaillées, soit une moyenne de 48 heures par semaine selon un sondage Ipsos²⁶². L'analyse de ces données amène le gouvernement à conclure que, compte tenu de la rémunération ou de la compensation du temps supplémentaire accordée aux procureurs du Québec, ceux-ci seraient à parité avec les avocats du secteur privé.

Toujours avec les données de l'ENM, le gouvernement a aussi analysé la rémunération directe des procureurs de chaque province avec celle des avocats de chacune de ces provinces, tel qu'illustré au tableau suivant.

Tableau 12
Comparaison de la rémunération directe des procureurs et des avocats du secteur privé selon les provinces

	Procureurs	Avocats du secteur privé	Écart de rémunération en %
Québec	116 561 \$	123 323 \$	-5,5 %
Autres provinces	130 697 \$	144 195 \$	-9,4 %
Ontario seulement	162 402 \$	209 302 \$	-22,4 %

La rémunération directe des procureurs est inférieure à celle des avocats du marché, mais l'écart est de 5,5 % au Québec, ce qui les placerait au 5^e rang parmi les provinces canadiennes. En moyenne, les procureurs des autres provinces affichent un retard de 9,4% par rapport au marché.

L'enquête sur la rémunération globale de l'Institut de la statistique du Québec

Le gouvernement présente également les résultats du dernier rapport sur la rémunération globale publiée par l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) le 27 novembre 2014 en comparant le personnel régulier à temps complet de l'administration publique québécoise (fonction publique, commissions scolaires, collèges et réseau de la santé et des services sociaux) avec les autres secteurs de l'économie (secteurs privé, municipal, universitaire, fédéral). Il est à noter que l'enquête couvre les salariés des organisations de 200 employés et plus.

En comparant la rémunération globale par heure travaillée des avocats de l'administration publique du Québec avec celle des avocats du secteur privé, les résultats sont les suivants:

²⁶¹ *Ibid.*, p. 48 et 49.

²⁶² *Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois*, Ipsos Marketing, 20 novembre 2014.

Tableau 13
Rémunération globale par heure travaillée
Écart de rémunération entre les avocats de l'administration publique et
celle du secteur privé en 2014

	Avocats de l'administration publique	Avocats du privé	Écart
Avocats et notaires 1	50,80 \$	47,89 \$	+5,7%
Avocats et notaires 2	75,37 \$	69,43 \$	+7,9%
Avocats et notaires 3	96,93 \$	96,36 \$	+0,6%

Le niveau 1 correspond aux échelons 1 à 7, le niveau 2 correspond aux échelons 8 à 18 et le niveau 3 correspond au niveau expert.

Le sondage de la firme IPSOS

Le Secrétariat du Conseil du trésor a mandaté la firme IPSOS pour réaliser un sondage afin de recueillir des informations sur les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois.

Ce sondage fut effectué par entrevue téléphonique auprès de 400 avocats du secteur privé répartis dans plusieurs régions du Québec. Les résultats ont ensuite été pondérés selon les différentes régions en utilisant les données de l'ENM qui permet de recenser le nombre d'avocats par région.

Les principales informations recueillies sont les suivantes :

- la semaine de travail des avocats du secteur privé est d'une moyenne de 48 heures;
- 55% des avocats ont une cible annuelle d'heures facturables et plusieurs heures effectuées peuvent ne pas être rémunérées;
- le salaire de base se situe en moyenne à près de 117 000 \$, le tiers gagnant moins de 75 000 \$ et plus de la moitié moins de 100 000 \$, la médiane étant très inférieure à la moyenne;
- 36% ont une rémunération fixe et 64 % ont une rémunération basée sur la performance, mesurée selon le rendement personnel, le rendement de l'organisation ou d'autres indicateurs de performance, avec une moyenne de 43 500 \$ si les cibles sont atteintes;
- cette moyenne est très approximative puisque 63% des répondants dont la rémunération varie en fonction de la performance n'ont pu en indiquer le montant en lien avec l'atteinte des cibles de rendement;
- la rémunération indirecte, dont les régimes de retraite et d'assurances, n'a pu être évaluée avec précision;
- 3 avocats sur 10 ont accès à un régime de retraite dont 44 % sont à prestations déterminées. Pour les avocats qui ont un régime à prestations déterminées, l'âge prévu pour la prise de la retraite est de 64 ans²⁶³.

Les conclusions du gouvernement

À partir des différentes données recueillies, les conclusions du gouvernement sont les suivantes :

²⁶³ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 52 et s.

- selon les données de l'ENM, la rémunération directe moyenne des procureurs aux poursuites criminelles et pénales du Québec sur l'ensemble de leur carrière est inférieure de 5,5% au revenu d'emploi moyen des avocats du secteur privé québécois, alors que cet écart est en moyenne de 9,4% pour les procureurs des autres provinces;
- selon le dernier rapport de l'ISQ, la rémunération globale par heure travaillée des avocats de l'administration québécoise est en avance ou à parité par rapport au secteur privé, selon le niveau comparé.

5.6.1.2 Les observations de l'Association²⁶⁴

Les observations de l'Association sont basées sur les analyses produites par deux experts, soit M. André Sauvé et M. Marc Van Audenrode, lesquels arrivent à des conclusions différentes de celles du gouvernement.

Monsieur Sauvé base sa comparaison sur les données de l'Agence du revenu du Canada et de l'Enquête nationale sur les ménages (ENM). Dans un premier temps, il compare le traitement des procureurs experts, dont l'âge moyen est de 49 ans, avec celui des avocats de 44 à 56 ans du secteur privé. Pour ces derniers toutefois, il exclut de la moyenne du secteur privé les avocats gagnant moins de 60 000 \$ pour un certain nombre de raisons: une pratique en démarrage, moins de succès ou le choix de réduire leur temps de travail. Dans un deuxième temps, à l'aide des données de l'ENM, M. Sauvé compare le salaire des procureurs experts avec celui du groupe d'avocats de 45 à 54 ans. Pour établir la moyenne des avocats issus des données de l'ENM, il exclut implicitement les avocats gagnant moins de 50 000 \$ car, selon lui, ils ne sont pas représentatifs du marché pour les raisons évoquées précédemment. Les résultats de la comparaison de M. Sauvé sont illustrés au tableau suivant.

Tableau 14

Comparaison des salaires des procureurs au 1^{er} avril 2014 avec ceux des avocats du secteur privé selon les données de l'ARC et de l'ENM

	 Salaire 2014²⁶⁵	 Ajustement requis
 Procureurs experts 35 h.	123 592 \$	
 Procureurs experts 37,5 h.	132 420 \$	
 Données de l'ENM	166 010 \$	25,4% à 34,3%
 Données de l'ARC	186 165 \$	40,6% à 50,6 %

Selon M. Sauvé, la rémunération des procureurs du Québec devrait donc être ajustée dans une proportion variant de 25,4% à 50,6% pour équivaloir à celle des avocats du secteur privé. Il est à noter que ces données représentent un salaire ou un revenu annuel, et non la rémunération globale par heure travaillée.

M. Van Audenrode appuie sa propre analyse sur le rapport de l'ISQ, mais celui publié en 2013. Toutefois, il a comparé la rémunération des avocats de l'administration publique du Québec, non pas seulement avec ceux du secteur privé, mais également avec ceux

²⁶⁴ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 63 et 64.

²⁶⁵ Les revenus moyens du secteur privé sont ajustés pour tenir compte du fait que les procureurs bénéficient du RRPE.

de l'ensemble des secteurs au Québec, notamment les secteurs municipal, fédéral et universitaire. Or, selon lui, les avocats et notaires de l'administration publique québécoise sont significativement moins bien rémunérés que leurs homologues des autres secteurs du marché du travail, avec un écart en termes de rémunération globale variant, selon le niveau de complexité considéré, entre -25,5% à -4,0% par rapport aux avocats et notaires de l'ensemble des autres secteurs du marché du travail du Québec²⁶⁶, tel qu'illustré au tableau suivant.

Tableau 15
Écart de rémunération (%) entre les avocats et notaires de
l'administration québécoise et ceux des autres secteurs du Québec en
2013

	Salaire	Rémunération annuelle	Rémunération globale
Avocats et notaires 1	-26,3%	-35,5%	-25,5%
Avocats et notaires 2	-3,5%	-12,8%	-4,5%
Avocats et notaires 3	+1,6%	-12,1%	-4,0%

5.6.1.3 Les commentaires du Comité

Selon les informations fournies par les parties, il apparaît difficile de faire une comparaison valable de la rémunération globale par heure travaillée des procureurs avec les avocats du secteur privé.

En effet, l'ISQ présente un rapport comparant la rémunération globale par heure travaillée selon différents niveaux d'emploi, ce qui diminue le biais lié à l'âge moyen qui pourrait exister entre des groupes. Toutefois, l'étude de l'ISQ est limitée car elle exclut les salariés des entreprises de 200 employés et moins. Pour certains corps d'emploi, cette contrainte n'est peut-être pas trop importante. Par contre, dans le cas des avocats, une proportion importante de ceux-ci travaille pour des bureaux de moins de 200 employés, ce qui limite la validité des résultats pour cette profession. Néanmoins, le gouvernement et l'Association utilisent différentes sections de cette étude.

Quant aux données issues de l'ENM ou de l'ARC, elles ne permettent pas de calculer la rémunération globale par heure travaillée, car elles contiennent seulement le traitement direct. On ne peut donc tirer aucune information concernant la rémunération indirecte comme la contribution de l'employeur à des régimes collectifs ni en ce qui concerne les heures travaillées.

Finalement, le sondage réalisée par la firme IPSOS présente certaines données intéressantes, comme les heures travaillées, la proportion d'avocats avec une rémunération liée à la performance et bénéficiant de régimes collectifs. Par contre, ces derniers ne sont pas évalués avec précision et il est difficile, même pour le gouvernement, d'en tirer des conclusions précises.

²⁶⁶ Rapport Van Audenrode, p. 40-42, Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, annexe 35 et p. 64.

5.6.2 Les conditions de travail et la rémunération d'autres salariés de l'État

5.6.2.1 Les observations du gouvernement²⁶⁷

Le gouvernement présente une comparaison du traitement annuel à l'entrée en fonction des procureurs avec celui des autres professionnels et des cadres de l'État. Que ce soit sur une base de 35 ou 37,5 heures de travail par semaine, le traitement à l'entrée des procureurs est supérieur à celui de l'ensemble des professionnels, à l'exception des pharmaciens et biochimistes cliniques du secteur de la santé ; mentionnons que ces derniers ont une formation post doctorale. Le traitement des cadres est également supérieur. Toutefois, une personne qui devient cadre a déjà un certain nombre d'années d'expérience.

Quant au traitement maximum des procureurs, il est supérieur à celui de tous les professionnels du gouvernement, par une marge d'au moins 30%. Il est également supérieur à celui des cadres de classe 2, 3 et 4. Le traitement maximum de certains procureurs, comme ceux en équipes spécialisées, peut également excéder le traitement maximum d'un cadre 1.

Selon le gouvernement, la rémunération des procureurs se situe à un niveau comparable à celui des emplois d'encadrement plutôt qu'à un niveau de professionnel.

Le Secrétariat du conseil du trésor (SCT) a également mandaté la firme 37-2 afin de procéder à une évaluation de l'emploi des procureurs. En utilisant la méthode Hay, cette firme conclut que la rémunération des procureurs est trop élevée par rapport aux autres emplois de la fonction publique.

5.6.2.2 Les observations de l'Association²⁶⁸

L'Association compare l'écart de rémunération entre les procureurs du Québec et celle de leurs homologues des autres juridictions, avec l'écart de rémunération observé entre les professionnels de la fonction publique du Québec et les professionnels des autres fonctions publiques ailleurs au Canada.

Pour cette comparaison, il utilise la même méthode que celle présentée à la section 5.3.2, soit une analyse économétrique sur la période 2002-2013 en incluant les mêmes variables économiques et fiscales. Par la suite, il fait la même analyse pour comparer le traitement des diplômés universitaires travaillant dans les différentes fonctions publiques des autres juridictions au Canada, en tenant compte du type d'emploi occupé. Les résultats de ses estimations démontrent un retard de la rémunération des professionnels de la fonction publique du Québec, mais dans une moindre mesure que celui observé précédemment pour les procureurs du Québec. À titre d'exemple, le traitement moyen des professionnels de la fonction publique du Québec est de 15,6% inférieur à celui des professionnels de l'Ontario, alors que le retard est de 42,4% pour les procureurs du Québec par rapport à ceux de l'Ontario.

Le tableau suivant résume bien les résultats des analyses économétriques de M. Van Audenrode. La première colonne présente l'écart de rémunération des procureurs du Québec avec celle des procureurs de chaque province. La deuxième colonne présente

²⁶⁷ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 54 à 60.

²⁶⁸ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 64 et 65.

l'écart de rémunération entre celle des professionnels du Québec et celle des professionnels des autres juridictions. La dernière colonne présente l'ajustement salarial requis à la rémunération des procureurs du Québec, afin que l'écart de rémunération avec les procureurs de chaque province soit égal à l'écart de rémunération observée entre les professionnels du Québec et les professionnels de chaque juridiction.

Tableau 16
Différences salariales observées de 2002 à 2013

Juridiction	Écart procureurs du Québec/procureurs autre juridiction	Écart professionnels Québec/professionnels autre juridiction	Corrections partielles pour les procureurs du Québec
Terre Neuve	3,8%	-1,5%	5,4%
Saskatchewan	6,3%	-0,4%	6,8%
Manitoba	2,8%	-4,3%	7,4%
Île-Prince-Édouard	-1,9%	-12,4%	12,0%
Colombie-Britannique	29,7%	15,2%	12,5%
Alberta	18,3%	3,0%	14,8%
Nouveau-Brunswick	8,3%	-6,3%	15,6%
Nouvelle-Écosse	14,5%	-5,1%	20,6%
Ontario	42,4%	15,6%	23,3%
Moyenne pondérée des provinces	30,4%	10,2%	18,0%
Fédéral	15,8%	11,7%	3,7%

Source : Rapport d'expertise de Marc Van Audenrode, p.45, annexe 5 des Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015

L'Association fait sienne les conclusions de M. Van Audenrode. Selon ce dernier, le retard salarial des procureurs du Québec ne devrait pas être plus élevé que le retard observé pour les professionnels de la fonction publique du Québec par rapport aux autres provinces. De plus, il propose que la comparaison finale ne se fasse qu'avec l'Ontario, puisque sa structure économique est semblable à celle du Québec. Tel qu'observé dans le tableau, une correction salariale apportée à la rémunération des procureurs du Québec de l'ordre de 23,3% permettrait de réduire l'écart de rémunération moyenne entre les procureurs du Québec et de l'Ontario au même niveau qu'observé entre les professionnels des deux provinces, soit 15,6%.

Une deuxième comparaison est présentée par M. Van Audenrode, soit celle du salaire moyen des procureurs de chaque province et du fédéral par rapport à ceux des députés, du DPCP (ou son équivalent) et des juges. Il fait les constats suivants :

- le désavantage des procureurs du Québec par rapport à ces trois corps d'emploi est plus accentué que celui de tous les autres procureurs au Canada;
- la proportion du salaire moyen des procureurs du Québec par rapport à celui des juges est la plus faible par rapport aux autres provinces, soit 42%;
- la proportion du salaire moyen des procureurs du Québec par rapport à celui des députés est la deuxième plus faible après ceux du fédéral, soit 85%, alors que dans toutes les autres provinces, le salaire moyen des procureurs est plus élevé que celui des députés;

Le tableau suivant illustre ces données:

Tableau 17
Proportion du salaire moyen des procureurs par rapport à ceux du DPCP (ou son équivalent), des députés et des juges

Juridiction	DPCP (ou équivalent)	Députés	Juges
Québec	55%	85%	42%
Ontario	67%	122%	52%
Fédéral	58%	78%	n/d
Manitoba	67%	123%	46%
Nouveau-Brunswick	70%	119%	50%
Terre Neuve	76%	103%	46%
Nouvelle-Écosse	46%	127%	50%
Île-du-Prince-Édouard	86%	153%	43%
Saskatchewan	82%	137%	50%
Alberta	n/a	103%	52%
Colombie-Britannique	n/a	134%	58%

Source: Rapport de M. Marc Van Audenrode du 30 mars 2015, pp 36, 37 et 39.

5.6.2.3 Les commentaires du comité

La méthode de comparaison des deux parties diffère totalement. L'expert de l'Association, M. Van Audenrode, fait une comparaison de la rémunération des procureurs de chaque province avec celle des professionnels (avec diplôme universitaire) de la fonction publique correspondante. La méthode préconisée est identique à celle utilisée par l'Association pour déterminer la rémunération des procureurs, c'est-à-dire sur la période de 2002 à 2013 et selon la composition observée de chaque groupe. De plus, l'écart d'âge moyen de 7 ans entre les procureurs du Québec et les professionnels de la fonction publique n'est pas nécessairement aussi élevé dans les autres provinces. Le Comité peut donc difficilement tirer des conclusions valables de cette comparaison.

L'Association a ajouté une comparaison de la rémunération des procureurs avec celle des juges, des députés et du DPCP, ou son équivalent, et ce, tant au Québec que pour les autres provinces. En effet, M. Van Audenrode a comparé le salaire moyen des procureurs de chaque province en proportion de celui des juges de la même province. Il a également comparé le salaire moyen des procureurs de chaque province en proportion de ceux du DPCP, ou son équivalent, et des députés. Tel que constaté à la section précédente, cette proportion est plus faible au Québec en général; de plus, c'est au Québec où la proportion de la rémunération des procureurs par rapport à celle des juges est la plus faible. Il faut noter que ces résultats sont sans doute influencés par l'âge moyen peu élevé des procureurs du Québec. Toutefois, compte tenu des écarts observés, on peut présumer que les proportions observées seraient en moyenne moins élevées au Québec, même en ajustant les résultats pour tenir compte des différences d'âge.

Quant au gouvernement, il présente une comparaison directe du traitement des procureurs avec celui des autres professionnels et des cadres de la fonction publique. Pour ce faire, il n'utilise pas un salaire moyen sur une carrière fictive de 32 ans, mais compare directement les salaires à l'entrée et au maximum des échelles. Le Comité constate que la situation des procureurs est avantageuse par rapport aux professionnels

et aux cadres de la fonction publique, particulièrement au maximum des échelles, à l'exception des avocats et notaires où leur rémunération est similaire. Elle est également avantageuse du fait que les cadres ne sont pas rémunérés pour le temps supplémentaire effectué au-delà de leur horaire normal de travail.

La même conclusion s'applique pour la rémunération globale par heure travaillée. En effet, les procureurs et les professionnels bénéficient d'avantages sociaux similaires, à l'exception du régime de retraite. Les procureurs bénéficient du RRPE (soit le même régime que les cadres), lequel est un peu plus avantageux que le RREGOP applicable à l'ensemble des professionnels.

Finalement, l'ensemble des avantages sociaux est équivalent entre les cadres et les procureurs, sauf en ce qui touche la contribution de l'employeur aux régimes d'assurances qui est un peu plus avantageuse pour les cadres, cet avantage représentant environ 1% du traitement.

6 LES PROPOSITIONS DES PARTIES

Le Comité a reçu plusieurs propositions des deux parties. D'une part, l'Association a soumis au Comité plus d'une vingtaine de propositions²⁶⁹, le gouvernement s'opposant à la totalité de ces demandes pour différents motifs, dont leur absence de fondement, leurs coûts, la nécessité de ne pas distinguer le traitement des procureurs par rapport à celui des autres salariés de la fonction publique ou l'absence de compétence du comité. D'autre part, le gouvernement a présenté un certain nombre de propositions au Comité²⁷⁰, auxquelles l'Association s'est opposée dans leur globalité. Certaines propositions ont toutefois fait l'objet d'ententes ultérieures à la table de négociations et le Comité en traitera plus loin dans son rapport.

6.1 Les taux et échelles de traitement

6.1.1 La situation actuelle

Pour bien saisir la portée des propositions soumises par les deux parties concernant le traitement des procureurs, le Comité estime pertinent de reprendre ici des éléments déjà abordés antérieurement. Ainsi, l'entente actuelle avec l'Association prévoit une échelle de traitement comportant 18 échelons établissant un salaire annuel basé sur un horaire de travail de 35 heures.

Compte tenu de la majoration de 1% de cette échelle au 31 mars 2015, l'échelle de traitement actuelle des procureurs est la suivante :

²⁶⁹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 68 à 74.

²⁷⁰ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 71 à 73.

Tableau 18
Échelle de traitement des procureurs
au 31 mars 2015
35 heures/semaine

Échelon	Taux
1	53 843 \$
2	56 110 \$
3	58 471 \$
4	60 933 \$
5	63 500 \$
6	66 174 \$
7	68 959 \$
8	71 864 \$
9	74 888 \$
10	78 042 \$
11	81 327 \$
12	84 752 \$
13	88 320 \$
14	92 039 \$
15	95 914 \$
16	99 952 \$
17	104 159 \$
18	108 546 \$
Expert	124 828 \$

Le Comité rappelle que, sauf quelques exceptions, conformément à une lettre adressée à M. Christian Leblanc, alors président de l'Association par Me Louis Dionne, alors DPCP, le 21 septembre 2011, les procureurs ont un horaire de travail majoré à 37,5 heures par semaine. Le procureur affecté à Kuujuaq et ceux affectés au Bureau de service-conseil ont un horaire majoré à 40 heures par semaine. Selon les données obtenues du DPCP par l'Association, au 18 septembre 2014, un nombre limité de procureurs ont opté pour un horaire de 35 heures et une vingtaine de procureurs étaient visés par l'horaire de 40 heures.

Les échelles de traitement correspondant à ces horaires majorés, indexées au 31 mars 2015, sont les suivantes :

Tableau 19
Échelles de traitement des procureurs
au 31 mars 2015
37,5 et 40 heures par semaine

	37,5 heures/semaine	40 heures/semaine
Échelon	Taux	Taux
1	57 689 \$	61 535 \$
2	60 118 \$	64 126 \$
3	62 648 \$	66 824 \$
4	65 285 \$	69 638 \$
5	68 036 \$	72 571 \$
6	70 901 \$	75 627 \$
7	73 885 \$	78 810 \$
8	76 997 \$	82 130 \$
9	80 237 \$	85 586 \$
10	83 616 \$	89 191 \$
11	87 136 \$	92 945 \$
12	90 806 \$	96 859 \$
13	94 629 \$	100 937 \$
14	98 613 \$	105 187 \$
15	102 765 \$	109 616 \$
16	107 091 \$	114 231 \$
17	111 599 \$	119 039 \$
18	116 299 \$	124 053 \$
Expert	133 744 \$	142 661 \$

Il peut aussi être utile de rappeler que la durée de séjour d'un procureur dans un échelon est d'un an, sauf pour les huit premiers échelons dont la durée de séjour est de six mois et que le niveau expert est accessible aux procureurs ayant séjourné deux ans à l'échelon 18, donc ayant au moins 15 ans d'expérience. Le traitement du procureur expert est établi à 115% de l'échelon 18.

Dans tous les cas, y compris pour l'échelon expert, l'avancement d'échelon est effectué sur rendement satisfaisant.

6.1.2 Les propositions de l'Association

Les taux et échelles de traitement

L'Association demande que, dès le 1^{er} avril 2015, pour la période du 1^{er} avril 2015 au 31 mars 2019, les taux et échelles de traitement soient corrigés et majorés de 23,3%. Elle base cette recommandation sur une analyse effectuée par M. Van Audenrode qui conclut que le salaire des procureurs de l'Ontario constitue un « *bon comparable* » pour déterminer celui des procureurs du Québec compte tenu du fait que les deux provinces possèdent une structure économique semblable entre autres en termes d'industries exploitées et du niveau global des exportations.

La correction de 23,3%, qualifiée de « *partielle* » par M. Van Audenrode, est fixée de manière à rendre comparable la différence salariale qui existe entre les salaires des

professionnels de l'administration publique et ceux des procureurs au Québec et celle qui existe en Ontario (qualifiée par M. Van Audenrode comme « *la différence des différences* »)²⁷¹.

De plus, afin d'éviter une « *détérioration du traitement* », l'Association demande que, pour la période du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2019, ces taux et échelles soient ajustés annuellement selon l'indice du coût de la vie, défini comme étant la variation en pourcentage entre la moyenne de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour le Québec pour les mois d'avril à mars de l'année de référence et la moyenne de l'IPC pour le Québec pour les mois d'avril à mars de l'année en cours. L'Association demande en outre que soit reconnu que cette majoration aura pour effet de réduire et non de combler le recul salarial²⁷².

Lors des auditions, le gouvernement a contesté le choix de l'Association de ne tenir compte que de la différence avec l'Ontario dans la détermination du correctif salarial, ceci n'étant pas conforme à la Loi ni adéquat. Le gouvernement a aussi soulevé les lacunes de la méthode utilisée par l'Association pour les fins de sa comparaison, notamment parce que le fait d'utiliser le salaire moyen de l'effectif en poste dans chacune des provinces est influencé par la distribution des effectifs selon l'expérience. Il a aussi émis des doutes importants sur la fiabilité des données sources utilisées pour établir ce salaire moyen.

Le gouvernement a aussi souligné les faits suivants :

- l'entente de 2011 a permis une majoration du coût de la rémunération à terme des procureurs de 33,8% en 2014-2015;
- les procureurs aux échelons 1 à 20 de l'ancienne structure ont eu une augmentation salariale de 17,9% et ceux à l'échelon 21 de 15% par l'introduction du niveau de procureur expert;
- le salaire à l'entrée a été rehaussé de 13,17%;
- le maximum accessible à tous a été rehaussé de 15%;
- tous les procureurs peuvent bénéficier d'un horaire majoré à 37,5 heures.

L'introduction d'un niveau de procureur senior

L'Association demande l'introduction d'un niveau de procureur senior auquel serait associé un pourcentage de rémunération additionnelle de 10% du traitement. Ce niveau serait obtenu après un séjour de 10 ans au maximum de l'échelle normale, soit à l'échelon 18²⁷³.

Le gouvernement ne recommande pas de donner suite à cette demande de l'Association considérant que les procureurs bénéficient déjà d'un niveau de procureur expert qui donne droit à une majoration de 15% du traitement de l'échelon 18. De plus, ce niveau est accessible aux seules conditions d'avoir séjourné 2 ans à l'échelon 18 et d'avoir obtenu un rendement satisfaisant, ce qui n'est pas le cas dans la grande majorité des autres juridictions où plusieurs niveaux de procureurs ne sont accessibles qu'après un processus de sélection rigoureux, notamment par concours. Ainsi, depuis son introduction le 1^{er} avril 2011, seulement 5 procureurs n'ont pas obtenu un avancement

²⁷¹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 66 et 70.

²⁷² *Ibid.*, p. 70.

²⁷³ *Idem.*

d'échelon, accédé au niveau expert ou maintenu ce niveau²⁷⁴. Globalement, le gouvernement évalue le coût de cette proposition à 1,3 M \$ en tenant compte des demandes précédentes de l'Association. Si ce niveau était plutôt introduit en tenant compte de la proposition du gouvernement, le coût en serait cependant de 823 k\$.

Lors des auditions, le gouvernement a présenté le tableau suivant sur l'impact des augmentations demandées par l'Association sur le traitement des procureurs aux divers échelons, incluant l'ajout d'un niveau sénior.

Tableau 20
Procureurs - échelles salariales actuelle et au 1^{er} avril 2018⁽¹⁾

Échelon (expérience)	Actuelle ⁽²⁾	Au 1^{er} avril 2018	Variation
1 (0 année)	57 693 \$	76 877 \$	33,3%
10 (5 années)	83 617 \$	111 422 \$	33,3%
15 (10 années)	102 768 \$	136 941 \$	33,3%
Niveau expert (15 années)	133 751 \$	178 226 \$	33,3%
- Équipe spécialisée	147 123 \$	196 050 \$	33,3%
- Bureau de service-conseil⁽³⁾	142 669 \$	209 121 \$	46,6%
Niveau sénior (23 années)	133 751 \$	196 050 \$	46,6%
- Équipe spécialisée	147 126 \$	215 655 \$	46,6%
- Bureau du service-conseil	142 669 \$	230 033 \$	61,2%

Source: P. 29 de la présentation des observations du gouvernement - 2e partie - 9 juin 2015.

(1) Sur la base d'un horaire de travail de 37,5 heures par semaine à l'exception des procureurs du Bureau de service-conseil qui ont un horaire de travail de 40 heures par semaine.

(2) Le traitement au 1^{er} avril 2014 augmenté de 1% au 31 mars 2015.

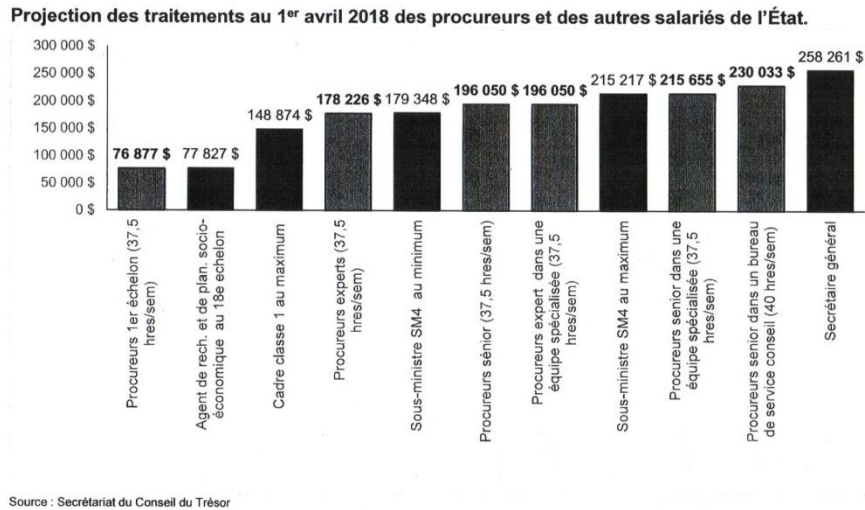
(3) La prime de 10% demandée pour les procureurs du Bureau de service-conseil ne serait pas cotisable au régime de retraite.

Le gouvernement a aussi présenté un tableau du positionnement que prendraient les procureurs par rapport aux autres salariés de la fonction publique si les demandes de l'Association étaient acceptées :

²⁷⁴ Observations gouvernementales présentées lors des auditions (2^e partie), p. 22.

Tableau 21

Impact des demandes de l'Association
Positionnement par rapport aux autres salariés de l'État



Ce tableau fait ressortir que tant les procureurs du niveau senior que les procureurs experts exerçant dans un bureau spécialisé (donc avec prime) auraient une rémunération plus élevée que les sous-ministres adjoints au minimum de leur échelle. De même, les procureurs du niveau senior dans un bureau spécialisé ou un bureau de service-conseil (donc à 40 heures/semaine) auraient une rémunération plus élevée que les sous-ministres au maximum de leur échelle, se rapprochant de la rémunération accordée au Secrétaire général du gouvernement, qui occupe le plus haut poste de la fonction publique québécoise.

Enfin, pour l'année 2018-2019, le gouvernement évalue le coût des demandes de l'Association quant à l'indexation des taux et des échelles de traitement à 23,6 M\$²⁷⁵.

6.1.3 Les propositions du gouvernement

Le gouvernement recommande que les augmentations de traitement des procureurs pour la période de 2015 à 2019 soient les mêmes que les paramètres généraux d'augmentation offerts pour cette période à l'ensemble des salariés du secteur public, soit :

- 0% au 1^{er} avril 2015;
- 0% au 1^{er} avril 2016;
- 1% au 1^{er} avril 2017;

²⁷⁵ Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 44.

- 1% au 1^{er} avril 2018;
- 1% au 1^{er} avril 2019²⁷⁶.

Selon le gouvernement, la comparaison de la rémunération globale par heure travaillée des procureurs du Canada démontre que celle des procureurs du Québec est adéquate. De plus, la situation économique et l'état des finances publiques du Québec imposent des limites très serrées à l'augmentation de la rémunération des procureurs et, à l'instar d'autres groupes d'employés de l'État, les procureurs devraient, selon lui, contribuer à l'effort collectif visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 et à son maintien par la suite.

L'Association réplique à la proposition gouvernementale en affirmant qu'elle produirait une diminution du traitement et de la rémunération globale des procureurs compte tenu de l'érosion du traitement découlant de l'effet de l'inflation. À cela, il faudrait ajouter l'impact des autres propositions du gouvernement quant aux régimes collectifs et de retraite.

L'Association souligne également les aspects suivants :

- il serait irrationnel de se fonder sur les pourcentages de rajustement de traitement ayant découlé de l'entente de 2011 afin de suggérer que les procureurs ont obtenu plus que leur part d'augmentation de traitement;
- la prise en considération de la rémunération des autres personnes rémunérées à même les fonds publics doit s'effectuer avec circonspection compte tenu des particularités de la fonction de procureur;
- la liste de déclaration d'aptitudes et le dernier appel de candidatures démontrent clairement la difficulté d'attraction des avocats d'expérience;
- le nombre de démissions et de départs à la retraite témoignent d'une perte d'expertise²⁷⁷.

6.2 Les primes et allocations

6.2.1 La situation actuelle

Comme le Comité l'a déjà mentionné, plusieurs procureurs ont aussi droit à diverses primes ou allocations qui s'ajoutent à leur traitement de base. Parmi celles-ci, rappelons plus précisément celles qui font l'objet de propositions de la part de l'une ou l'autre des parties, soit :

- Une rémunération additionnelle pour mandats spéciaux, pouvant varier entre un minimum de 3% et un maximum de 7% du traitement annuel, peut être octroyée à un procureur qui assume des responsabilités additionnelles ou spéciales. Elle est cotisable au régime de retraite. La masse salariale dégagée à cette fin est de 1,5% du taux de l'échelle excluant les primes et les heures supplémentaires. Cette rémunération additionnelle peut être versée aux procureurs qui ne sont pas affectés aux bureaux spécialisés et au Bureau de service-conseil ou aux procureurs dont le port d'attache est situé aux points de service d'Amos, Val-d'Or, Rouyn-Noranda, Baie-Comeau, Kuujuaq et Sept-Îles.

²⁷⁶ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 71.

²⁷⁷ Réplique de l'Association, 11 mai 2015, p. 24 et 25.

- Une prime de 10% du traitement annuel est accordée aux procureurs des bureaux spécialisés BLACO, BLCM et BLPC.
- Une prime de 8% du traitement annuel est accordée aux procureurs dont le port d'attache est situé à Amos, Val-d'Or, Rouyn-Noranda, Baie-Comeau et Kuujuaq. Cette rémunération supplémentaire n'est pas cotisable au régime de retraite.
- Une prime de 5% du traitement annuel, non cotisable au régime de retraite, est accordée aux procureurs de Roberval, Percé et Kuujuaq, affectés sur une base régulière à la Cour itinérante.
- Une allocation initiale pour vêtements nordiques, valises et glacières de 1 500\$, taxes comprises, est accordée aux procureurs nouvellement affectés à la Cour itinérante. Une allocation additionnelle de 1 500\$, selon une fréquence de 2 à 3 ans (chaque tranche de 30 voyages), leur est accordée par la suite.
- Une allocation de 2 331 \$ est versée aux procureurs du Bureau de service-conseil pour l'usage d'un local à leur résidence pour les fins de leur travail de même qu'une allocation additionnelle de 300 \$ pour les meubles qu'ils ont à fournir.

6.2.1.1 Les propositions de l'Association

L'Association propose que la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux varie entre un minimum de 3% et un maximum de 10%²⁷⁸.

L'Association propose en outre que la prime de 10% versée aux procureurs des bureaux spécialisés soit aussi versée aux procureurs du Bureau de service-conseil afin de tenir compte de l'horaire atypique, du travail de nuit et des heures de travail non rémunérées²⁷⁹.

L'Association propose aussi les modifications suivantes relativement à certaines autres primes ou allocations :

- Que la prime de 5% pour les procureurs affectés sur une base régulière à la Cour itinérante soit appliquée aux procureurs de Roberval, de Percé et de Kuujuaq. Selon l'Association, ces procureurs sont affectés de façon régulière à la Cour itinérante, dans l'accomplissement de leurs fonctions²⁸⁰.
- Que l'allocation pour vêtements nordiques, valises et glacières, actuellement prévue via une correspondance du DPCP, soit intégrée à l'Entente et fixée à 2 500 \$ avant taxes pour le procureur nouvellement affecté à l'équipe de la Cour itinérante et que l'allocation versée après chaque tranche de 30 voyages soit maintenue à 1 500 \$, mais avant taxes, et qu'elle soit majorée à chaque année du terme couvert par les travaux du Comité, selon l'indice du coût de la vie²⁸¹.

Le gouvernement s'oppose à ce que la prime de 10% attribuée aux procureurs des bureaux spécialisés soit octroyée à ceux du Bureau de service-conseil en raison du fait que leur horaire atypique, le travail de nuit et les heures de travail non rémunérées ont été pris en compte par un horaire majoré à 40 heures par semaine, ce qui permet de couvrir l'ensemble des heures de disponibilité qui leur sont demandées. Cette demande

²⁷⁸ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, proposition 12, p. 71.

²⁷⁹ *Ibid.*, proposition 14, p. 71.

²⁸⁰ *Ibid.*, proposition 15, p. 71.

²⁸¹ *Ibid.*, proposition 13, p. 71.

touche environ 17 procureurs et le coût de cette proposition est évalué à 345 K\$ en tenant compte des autres propositions de l'Association²⁸².

Le gouvernement s'oppose également à ce que la prime de 5% versée aux procureurs affectés sur une base régulière à la Cour itinérante soit également versée à ceux de Roberval, Percé et Kuujuaq. Ces derniers ne répondant pas aux critères permettant d'en bénéficier, soit être affectés sur une base régulière à la Cour itinérante puisque la justification de cette prime est de compenser les inconvénients reliés aux déplacements hors du port d'attache pendant plusieurs jours²⁸³.

Finalement, concernant l'allocation pour vêtements nordiques, valises et glacières, le gouvernement est d'avis de maintenir le statu quo, soit de ne pas introduire l'allocation pour vêtements nordiques à l'Entente par équité envers les autres associations ou syndicats de la fonction publique, puisque le personnel technique et de soutien affecté à la Cour itinérante ne bénéficie pas de ce type d'allocation. Il est aussi d'avis de maintenir le statu quo pour les montants alloués²⁸⁴.

6.2.1.2 Les propositions du gouvernement

Lors des auditions, le gouvernement s'est dit d'accord pour porter de 7% à 10% le maximum que peut recevoir un procureur à titre de rémunération additionnelle pour mandats spéciaux, tel que proposé par l'Association, dans la mesure où les deux modifications suivantes sont apportées:

- que la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux devienne non cotisable au régime de retraite (RRPE)²⁸⁵;
- que la portion des primes pour bureaux spécialisés actuellement versée aux procureurs de moins de cinq années d'expérience soit réallouée vers la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux²⁸⁶.

Avec ces deux modifications, le dégagement de la masse salariale serait augmenté de 1,5% à 2,07%, ce qui permettrait au DPCP d'octroyer une rémunération additionnelle à des procureurs "*qui se démarquent dans d'autres bureaux du DPCP par la complexité supérieure de leurs mandats*"²⁸⁷.

L'Association, se disant d'accord pour augmenter la valeur des mandats spéciaux, s'oppose à ce que la solution soit celle de réduire la rémunération des procureurs détenant moins de 5 ans d'expérience exerçant dans les bureaux spécialisés. Selon elle, cette proposition fait fi de l'importance et de la spécialisation des fonctions des procureurs dédiés à des bureaux spécialisés et des exigences particulières qu'elles comportent²⁸⁸.

L'Association s'oppose également à la proposition du gouvernement visant à rendre la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux non cotisable au régime de retraite au motif qu'elle constitue du traitement et qu'elle doit, de ce fait, être cotisable²⁸⁹.

²⁸² Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 46.

²⁸³ *Ibid.*, p. 47.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 46.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 45.

²⁸⁶ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 73.

²⁸⁷ *Id.*

²⁸⁸ Réplique de l'Association, 11 mai 2015, p. 10.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 28.

6.3 Les régimes collectifs

En matière de régimes collectifs, les parties ont soumis des propositions relatives aux régimes d'assurance-maladie et traitement.

6.3.1 La situation actuelle

En cas de maladie ou d'invalidité, les procureurs bénéficient actuellement des mêmes conditions que celles applicables aux autres professionnels et fonctionnaires de la fonction publique. Ainsi, un procureur bénéficie de 12 journées de maladie par année et les journées non utilisées peuvent être accumulées sans limite quant au nombre de jours. En cas de maladie, un délai de carence de 5 jours s'applique avant que le procureur puisse bénéficier de l'assurance-salaire. Celui-ci doit toutefois utiliser ses journées de maladie accumulées jusqu'à l'épuisement de ceux-ci, le cas échéant.

À compter de la 2^e semaine jusqu'à la 52^e semaine, en l'absence de journées de maladie, le procureur a droit à 66 2/3 % de son salaire; de la 53^e à la 104^e semaine, à 50% de son salaire.

En cas de cessation d'emploi, de décès ou de retraite du procureur, la moitié du solde des journées de maladie non utilisées est remboursable au taux de salaire applicable au moment du départ, et ce, jusqu'à concurrence de 66 jours de salaire. La totalité des journées de maladie accumulées peut cependant être utilisée pour permettre au procureur de prendre un congé de préretraite graduelle ou totale.

Comme il a été établi aux fins de la rémunération globale, la valeur du traitement d'assurance-salaire auto-assurée par l'employeur est évaluée par l'Association à 1,11% de la masse salariale des procureurs et à 2,35% par le gouvernement et la valeur des congés de maladie payés par l'employeur varie entre 2,31% et 4,62% de la masse salariale.

6.3.2 Les propositions de l'Association

L'Association formule quelques propositions relatives aux régimes d'assurance-maladie et traitement.

Introduire un compte de gestion santé²⁹⁰

L'Association propose d'introduire dans l'Entente un compte de gestion santé d'une valeur de 1 500 \$ par procureur afin de lui permettre de rembourser les dépenses non couvertes par le régime actuel (pourcentages non remboursés par le régime, frais excédant les maximums de remboursement, frais non couverts tels les lunettes ou soins dentaires, etc.). Tous les frais médicaux admissibles en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pourraient être remboursés par ce compte.

Cette somme serait renouvelable annuellement mais l'argent déposé devrait être utilisé dans les 24 mois suivant le dépôt.

²⁹⁰ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, proposition 17, p. 72.

Modifier les règles d'utilisation de la réserve de journées de maladie²⁹¹

L'Association propose que l'employeur paie au procureur ou à ses ayants droit, le cas échéant, qui a au moins une année de service continu au moment de son départ, le solde de ses jours de congé de maladie accumulés dans sa réserve à titre de fonctionnaire et payée sur la base de son traitement au moment de son départ. Ainsi, la limite de 66 jours serait retirée et le paiement serait dorénavant de 100% et non plus de 50% du solde des jours de congé de maladie.

En cas de retraite ou de préretraite d'un procureur, l'Association propose également que les congés de maladie qu'il a accumulés soient compensés en fonction de son horaire de travail à ce moment et ce, tant pour le calcul de l'indemnité compensatrice que pour l'utilisation de ces congés.

Finalement, l'Association demande que le procureur qui bénéficie d'une allocation d'isolement, de rétention ou d'autres primes prévues à la section 7-3.00 de l'*Entente* continue de les recevoir durant son congé de préretraite.

Dans sa réplique, le gouvernement estime le coût de l'introduction d'un compte de gestion santé à environ 900 K\$ par année. Il s'oppose par ailleurs à toutes les demandes de l'Association aux motifs qu'il offre aux procureurs un régime universel qui s'applique à tous les autres salariés de la fonction publique et qu'ils bénéficient de la même protection depuis 1973. Ces demandes vont à l'encontre des orientations gouvernementales. Dans un contexte de redressement des finances publiques, il n'entend pas bonifier pour l'ensemble de la fonction publique sa participation à ces régimes d'assurance. Il recommande donc d'octroyer aux procureurs ce qui sera convenu avec les professionnels salariés de la fonction publique²⁹².

6.3.3 Les propositions du gouvernement

Le gouvernement envisage de modifier les protections actuelles lors du renouvellement des conventions collectives des autres salariés de la fonction publique, estimant qu'une révision complète de l'architecture du régime actuel s'avère essentielle.

À cette fin, il propose des modifications majeures au régime des procureurs, lesquelles sont les mêmes que celles proposées à l'ensemble des salariés de la fonction publique²⁹³.

Réviser le régime d'assurance traitement

Le gouvernement propose aux procureurs et à l'ensemble des salariés de la fonction publique :

- d'uniformiser la période de « *requalification* » à 30 jours, peu importe la durée de l'invalidité;
- d'ajuster les prestations d'assurance traitement de tous les employés à temps partiel au prorata de leur semaine de travail;
- de réduire à 7, le nombre de jours de congé de maladie attribués annuellement (à raison de 7/12 de jour par mois);

²⁹¹ *Ibid.*, proposition 18, p. 72.

²⁹² Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 47 et 48; Observations gouvernementales (auditions), 2^e partie, p. 5 à 7.

²⁹³ Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs, 1^{er} avril 2015, p. 71 et 72.

- de rembourser annuellement à 100 % les jours de congé de maladie non utilisés de la réserve (déduction faite, le cas échéant, d'un solde de 7 jours reportable pour utilisation l'année suivante);
- d'augmenter à 7, le nombre de jours pouvant être débité de la réserve de congé de maladie aux fins de responsabilités parentales ou familiales;
- de prévoir certaines règles transitoires pour les procureurs assujettis au régime actuel au moment de l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Modifier les règles relatives à la préretraite ou à la retraite

Le gouvernement propose d'abroger les dispositions actuelles relatives à la préretraite en ajoutant un préavis de 30 jours avant la prise d'un congé de préretraite ou d'une retraite et la réduction de la semaine de travail d'au moins une journée lors de la prise d'un congé de préretraite graduelle ou lors de la prise d'une retraite progressive.

Résorber les réserves de jours de congé de maladie accumulés

Le gouvernement propose d'instaurer une méthode de résorption des réserves existantes par le remboursement, en fin d'année civile et sur 5 ans, du solde de la réserve à monnayer à raison de 20% par année et, pour chaque jour à monnayer, le paiement d'une indemnité correspondant à 70% du traitement quotidien qui lui est applicable au moment du remboursement.

Le gouvernement propose aussi certaines mesures transitoires pour les employés admissibles à une retraite totale et définitive au plus tard 3 ans suivant la date de la signature de l'*Entente*.

L'Association, pour sa part, s'oppose à ce que les procureurs soient traités au même titre que les autres salariés de la fonction publique. D'une part, selon elle, ceci revient à demander au Comité de renoncer à exercer ses fonctions et à avaliser des modifications dont il ignore les implications financières, lesquelles ont pour effet de diminuer la rémunération globale des procureurs dont l'impact est inconnu. D'autre part, l'Association affirme que ces propositions ne sont aucunement adaptées à la réalité et aux particularités des procureurs et ne tiennent pas compte du fait que les régimes collectifs des procureurs ne sont pas soumis aux mêmes conditions que ceux des fonctionnaires, les protections assurées étant principalement financées par les procureurs. Elle soulève ensuite une série d'objections liées à chacune des propositions spécifiques du gouvernement²⁹⁴.

6.4 La santé et sécurité au travail

6.4.1 La situation actuelle

En vertu de l'article 1-8.01 de l'*Entente*, l'employeur s'engage à prendre toutes les mesures raisonnables pour assurer la sécurité de chaque procureur et celle des membres de sa famille, notamment lorsqu'ils font l'objet de menaces ou de représailles.

²⁹⁴ Réplique de l'Association, 11 mai 2015, p. 27 à 29.

6.4.2 Les propositions de l'Association

L'Association demande que l'*Entente* soit modifiée afin de créer l'obligation pour le gouvernement de fournir un stationnement sécuritaire aux procureurs et d'en assumer les coûts, lorsqu'applicables²⁹⁵.

Selon le gouvernement, cette demande doit être rejetée pour plusieurs motifs : elle ne serait pas soutenue par les faits, n'est pas supportée par une démonstration qu'il s'agit d'une solution adéquate à un réel problème de sécurité, ni accompagnée d'aucune étude de faisabilité et de coûts. En outre, selon le gouvernement, le Comité ne serait pas le forum approprié pour se prononcer sur cette question puisqu'elle ne concerne pas la rémunération des procureurs.

Le gouvernement souligne aussi que les procureurs sont privilégiés quant au stationnement puisque le tarif de leur stationnement leur est remboursé à hauteur de 60%, alors qu'il ne subventionne plus le stationnement des employés de la fonction publique depuis le 1^{er} avril 2009. Ceci représentait, en 2014-2015, un coût annuel de 246 K\$. Au surplus, cet avantage n'a pas été remis en question par le gouvernement²⁹⁶.

6.5 Les libérations syndicales

Dans ses observations, l'Association présentait des demandes au gouvernement en matière de libérations syndicales²⁹⁷.

Or, les parties, par l'entremise de lettres datées des 13 et 17 juillet dernier, ont informé le Comité que ces propositions doivent être retirées des demandes qui lui ont été faites par l'Association. Le Comité en prend acte et ne se prononce donc pas à ce sujet.

6.6 La pratique professionnelle

6.6.1 La situation actuelle

L'article 3-6.01 de l'*Entente* prévoit que le gouvernement, en tenant compte des contraintes budgétaires, fournit aux procureurs des vêtements de cour, soit la toge, la chemise de toge et le rabat. Dans les faits, le DPCP octroie un montant maximum pour l'achat d'une toge à l'entrée en fonction et par la suite pour son remplacement en moyenne après une période de 8 à 10 ans. Le DPCP octroie également en moyenne un montant d'environ 130 \$ annuellement pour l'achat de deux chemises ainsi qu'un montant variable couvrant l'achat de deux rabats et rembourse, sur présentation de pièces justificatives, le nettoyage deux fois par année des vêtements de cour²⁹⁸.

6.6.2 Les propositions de l'Association

L'Association propose que soit précisé à l'*Entente* les modalités d'achat, de remplacement et d'entretien des vêtements de cour, soit :

- une toge aux 7 ans;
- 2 chemises de toge par année;

²⁹⁵ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 68, proposition 1.

²⁹⁶ Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 39.

²⁹⁷ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 68, proposition 2.

²⁹⁸ Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 41.

- 2 rabats par année;
- l'entretien sur présentation de pièces justificatives;
- le remplacement de ces vêtements et accessoires en cas d'usure prématurée, de vol ou de perte²⁹⁹.

Dans sa réplique, le gouvernement prétend que ce sujet ne devrait pas relever de la compétence du Comité, puisqu'il ne touche pas la rémunération du procureur. Pour sa part, il demande plutôt le statu quo compte tenu du fait que cette proposition de l'Association viendrait augmenter le coût annuel moyen de cette mesure qu'il évalue à 96,5K\$³⁰⁰.

6.7 Les vacances

6.7.1 La situation actuelle

L'article 5-1.01 de l'Entente prévoit la table d'accumulation des jours de vacances des procureurs jusqu'à concurrence de 25 jours par année.

Actuellement, la durée des vacances est déterminée à partir du nombre de jours où le procureur a eu droit à son traitement, jusqu'à concurrence de 20 jours pour une année complète. Il a également droit à une demi-journée supplémentaire par année de service à compter de la dix-septième année, jusqu'à concurrence de 25 jours.

6.7.2 Les propositions de l'Association

L'Association demande qu'une partie de la table de vacances soit refondue afin de permettre une journée additionnelle aux 2 ans à partir de la 13^e année jusqu'à concurrence de 30 jours après 30 années de services³⁰¹.

Le gouvernement soumet que le statu quo devrait être maintenu. Il fait remarquer que le quantum des jours de vacances annuelles de même que la table d'accumulation que l'on retrouve à l'Entente actuelle constitue un régime universel pour l'ensemble des salariés de la fonction publique et que plusieurs syndicats ont des demandes similaires aux tables de négociations. Le gouvernement évalue le coût associé à cette demande, en 2018-2019, à 353 K\$³⁰².

6.8 Le développement des ressources humaines

Dans ses observations, l'Association présentait des demandes au gouvernement relativement au coût des dépenses requises pour la formation obligatoire du Barreau du Québec³⁰³.

Or, l'Association, par une lettre datée du 24 juillet 2015, a informé le Comité que ces propositions doivent être retirées de ses demandes. Le Comité en prend acte et ne se prononce donc pas à ce sujet.

²⁹⁹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 68, proposition 3.

³⁰⁰ Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 41.

³⁰¹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 69, proposition 7.

³⁰² Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 43.

³⁰³ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 70, proposition 8.

6.9 Les frais de déplacement et d'assignation

Dans ses observations, l'Association présente des demandes au gouvernement relativement aux frais de déplacement et d'assignation d'un procureur qui est appelé à témoigner devant un tribunal administratif ou judiciaire³⁰⁴.

Or, l'Association, par une lettre datée du 24 juillet 2015, a informé le Comité que ces propositions doivent être retirées de ses demandes. Le Comité en prend acte et ne se prononce donc pas à ce sujet.

6.10 Les accidents de travail et les maladies professionnelles

6.10.1 Les propositions du gouvernement

Le gouvernement demande de revoir les règles d'accumulation de vacances et de maladie lors d'absences pour une lésion professionnelle pour les harmoniser avec celles ayant cours lors d'une invalidité, soit de reconnaître l'employé absent avec traitement uniquement pour une période de six mois aux fins d'accumulation de vacances et ne plus lui permettre d'accumuler des congés de maladie pendant cette période³⁰⁵.

Cette proposition faisant l'objet de négociations en cours avec l'ensemble des syndicats et associations de la fonction publique, le gouvernement recommande au Comité que les modifications qui seront apportées en matière d'accidents de travail et de maladies professionnelles s'appliquent également aux procureurs.

L'Association s'oppose à cette proposition car, à son avis, le procureur ayant subi un accident de travail ou une lésion professionnelle devrait bénéficier des mêmes droits qu'un procureur actif³⁰⁶.

6.11 L'aménagement du temps de travail

6.11.1 Les propositions de l'Association

L'Association soumet trois propositions en ces matières. Premièrement, elle demande que les horaires de travail de 37,5 heures/semaine et de 40 heures/semaine soient intégrés à l'Entente³⁰⁷. Le gouvernement s'oppose à cette demande puisque le DPCP entend reconduire les termes de sa correspondance du 21 septembre 2011 relativement aux horaires majorés pour la durée de la prochaine entente et jusqu'à son renouvellement et que l'intégration de ces horaires majorés dans l'entente pourrait avoir des effets d'entraînement pour les syndicats de la fonction publique dont les échelles salariales sont toutes basées sur un horaire de travail de 35 heures/semaine à l'exception des ouvriers rémunérés sur une base horaire³⁰⁸.

Deuxièmement, l'Association demande que soient adaptées les clauses de l'entente portant sur l'aménagement du temps de travail pour les procureurs ayant un horaire de plus de 37,5 heures/semaine³⁰⁹. Ce à quoi le gouvernement réplique qu'elles le sont déjà puisque la rémunération associée à un horaire de plus de 37,5 heures/semaine

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 72, proposition 16.

³⁰⁵ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 73.

³⁰⁶ Réplique de l'Association, 11 mai 2015, p. 29.

³⁰⁷ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 68, proposition 4.

³⁰⁸ Réplique du gouvernement, 11 mai 2015, p. 41 et 42.

³⁰⁹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 68, proposition 4.

constitue du traitement au sens de l'article 7-1.01 de l'Entente, à moins que le procureur ne soit à temps réduit³¹⁰.

Dans sa réplique, le gouvernement s'oppose également à cette demande aux motifs que permettre à un procureur qui a un horaire de 37,5 heures/semaine de réduire son temps de travail serait incohérent en plus d'avoir des conséquences sur le régime d'assurance-traitement. En effet, ce procureur pourrait recevoir des prestations d'assurance-invalidité sur une base de 37,5 heures/semaine, le régime d'assurance-traitement actuel prévoyant la pleine contribution de l'employeur pour les procureurs dont la semaine normale de travail est à 75% et plus du temps plein³¹¹.

Troisièmement, l'Association demande le maintien des modalités actuelles de la lettre d'Entente quant au paiement par l'employeur des cotisations et des contributions au régime de retraite d'un procureur en aménagement du temps de travail³¹². Selon elle, cet avantage constitue une mesure incitative dont l'objectif est de réaliser des économies sur la masse salariale, tel que le reconnaissait le gouvernement lui-même au deuxième considérant de la lettre d'entente conclue à ce sujet :

« Considérant que la réduction du temps de travail peut dégager des économies sur la masse salariale pouvant notamment permettre la sauvegarde d'emplois. »³¹³.

Par ailleurs, l'Association avait aussi soumis certaines demandes portant sur des modalités de gestion du régime d'aménagement du temps de travail³¹⁴. Or, celle-ci, par une lettre datée du 17 juillet 2015, a informé le Comité qu'une entente était intervenue entre les parties sur cet aspect. Le Comité en prend acte et ne prononce donc pas à ce sujet.

6.11.2 Les propositions du gouvernement

Le gouvernement propose de ne pas reconduire la disposition relative aux cotisations et contributions au régime de retraite d'un procureur en aménagement du temps de travail dans le cadre de la prochaine entente, comme il le propose à l'ensemble des salariés de la fonction publique. Selon le gouvernement, l'analyse des facteurs prévus par la Loi ne fait ressortir aucun motif justifiant que les procureurs soient traités différemment des autres salariés de la fonction publique à ce chapitre³¹⁵.

Selon les données du gouvernement, cette mesure vise essentiellement 24 procureurs et son coût est évalué à 50 K\$. Elle touche cependant 6 900 employés de la fonction publique pour un coût de 3,7 M\$. Il souligne que, dans le contexte actuel d'un meilleur contrôle des dépenses de main-d'œuvre, cette disposition serait « *sans contrepartie productive pour l'employeur* »³¹⁶.

³¹⁰ Réplique du gouvernement, 11 mai 2015, p. 41 et 42.

³¹¹ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 69, proposition 6.

³¹² Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 69, proposition 6.

³¹³ Annexe 3 de l'Entente.

³¹⁴ Observations de l'Association, 1^{er} avril 2015, p. 69, proposition 6.

³¹⁵ Observations gouvernementales, 1^{er} avril 2015, p. 73.

³¹⁶ Réplique gouvernementale, 11 mai 2015, p. 42.

7 LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

7.1 Les principes directeurs

7.1.1 La fonction du Comité

La fonction du Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales est précisée au second alinéa de l'article 19.1 de la Loi :

« Le comité a pour fonction d'évaluer tous les quatre ans si la rémunération, les régimes collectifs, les conditions de travail qui ont des incidences pécuniaires, celles qui concernent les accidents du travail et les maladies professionnelles et l'aménagement du temps de travail sont adéquats. Le comité n'a pas pour fonction d'évaluer les régimes de retraite et les droits parentaux. »

Le présent Comité est le premier qui fut mis sur pied à la suite de l'adoption de la Loi. Ses membres ont été nommés par décret (1161-2014), le 17 décembre 2014. Le Comité est donc appelé pour une première fois à déterminer si la rémunération, les régimes collectifs, les conditions de travail qui ont des incidences pécuniaires, celles qui concernent les accidents de travail et les maladies professionnelles et l'aménagement du temps de travail sont adéquats.

Cet exercice auquel se livre le Comité indépendant est le premier du genre dans l'histoire des relations de travail entre les parties. De nombreuses études et plusieurs comités *ad hoc* se sont penchés sur ces questions, mais aucune de ces études et aucun de ces comités *ad hoc* n'ont agi dans le cadre formel d'une loi, des paramètres qui y sont énoncés et des conséquences juridiques qui s'y rattachent.

Partant, le rôle du Comité est de donner plein effet à la volonté législative clairement énoncée à la Loi. Par conséquent, le travail de ce premier comité n'en est pas un d'indexation ou de mise à jour des conditions de travail à incidence pécuniaire des procureurs. Sa fonction consiste plutôt à déterminer, pour une première fois, le caractère adéquat de ces conditions de travail, et ce, à l'aune des facteurs énoncés à l'article 19.14 de la Loi.

Les recommandations du Comité découleront en conséquence de cet exercice analytique protéiforme. Elles porteront uniquement sur les matières relevant de sa compétence et se limiteront à celles qui ont fait l'objet de propositions de la part de l'une ou l'autre des parties et qui n'ont pas fait l'objet d'ententes entre elles ou été retirées par l'Association.

7.1.2 La prise en considération des différents facteurs

Le mandat du Comité est celui de trancher les propositions de chacune des parties en prenant en considération les différents facteurs énoncés à la Loi. Le Comité, dans l'exercice de sa discrétion, doit prendre en compte tous les facteurs qu'il estime pertinents en attachant une attention particulière aux six facteurs spécifiques énoncés à l'article 19.14. Ces derniers sont de nature diverse. Certains sont d'ordre fonctionnel. D'autres relèvent d'éléments de pure comparaison. D'autres encore ont trait à des facteurs sociologiques ou économiques. En outre, comme le prévoit le paragraphe 7° de l'article 19.14, la liste des facteurs n'est pas exhaustive et le comité peut prendre en considération tout autre facteur qu'il estime pertinent.

La prise en compte de ces différents facteurs n'est ni mécanique, ni mathématique. Il s'agit plutôt d'un exercice de pondération et d'équilibre par lequel le comité soupèse individuellement et collectivement chacun de ces facteurs et examine l'interaction entre chacun d'eux. Le législateur n'a pas établi de hiérarchie entre ces différents facteurs. Le rôle du comité est d'attribuer un poids relatif à chacun de ces facteurs qui bien souvent constituent des forces contraires qui s'opposent les unes aux autres. Ces facteurs doivent être lus en conséquence de façon conjonctive. Aucun ne doit primer. Le comité reconnaît que ces facteurs balisent sa discrétion.

Le Comité analysera les propositions qui lui ont été soumises par chacune des parties sur une base individuelle. En second lieu, le Comité propose d'examiner l'interaction entre les différents facteurs et de procéder à leur pondération en lien avec la proposition qui lui est soumise. Dans son exercice analytique de pondération, le comité emprunte aux enseignements répétés de la Cour suprême du Canada en la matière³¹⁷.

7.1.3 Les relations de travail entre les deux parties

Comme le révèle l'historique des relations de travail entre le gouvernement et les procureurs dressé par le Comité au début du présent rapport, dont le conflit de travail ayant mené à son institution par voie législative, celles-ci furent particulièrement difficiles et ce, depuis des décennies. Plusieurs lois ont en effet été adoptées pour régir à la fois l'exercice de la fonction de procureur et l'organisation de ses services ou encore pour fixer sa rémunération, ses conditions de travail ou leur mode de détermination, dont le mandat confié au présent Comité.

Le Comité est d'avis que le mandat qui lui a été confié par le législateur, découlant d'une entente de principe intervenue pour solutionner un conflit de travail, est un signe tangible de la volonté des deux parties d'améliorer leurs relations de travail. En confiant à une unité indépendante le soin de formuler des recommandations sur une rémunération et des conditions de travail équitables, à la lumière de différents facteurs, les deux parties se sont entendues pour particulariser la fonction de procureur en établissant un modèle comparable à celui prévu pour les juges. Aussi, le présent rapport devrait donc représenter une nouvelle ère et favoriser des relations plus harmonieuses entre les deux parties pour les années futures.

Or, le Comité constate, d'entrée de jeu, que les positions des deux parties sont diamétralement opposées quant aux propositions qu'elles lui ont soumises pour réaliser le mandat qui lui a été confié. En effet, il est apparu évident aux yeux du Comité, dès qu'il a pris connaissance de ces propositions et des répliques de chacune des parties³¹⁸, qu'il existait un profond désaccord entre elles quant à la détermination d'une rémunération et de conditions de travail adéquates pour les procureurs. Pour illustrer l'ampleur de ce désaccord, qu'il suffise de mentionner qu'au seul chapitre du traitement, l'Association demande un rattrapage salarial de 23,3% applicable dès le 1er avril 2015, alors que l'État soumet plutôt que la rémunération actuelle des procureurs est adéquate.

Face à ce constat, le Comité procèdera à l'analyse des propositions soumises et formulera ses recommandations dans le souci de concilier les positions prises par chacune des parties par une appréciation objective des différents facteurs qu'il est tenu de considérer et une pondération de ceux-ci.

³¹⁷ Voir notamment : *R. c. Morin* [1992] 1 R.C.S. 771, p. 787; *Contino c. Leonelli-Contino*, 2005 CSC. 63; *R. c. Last*, 2009 CSC 45, paragr. 43, 44, 47; *R. c. St-Cloud*, 2015 CSC 27.

³¹⁸ Réplique de l'Association et Réplique gouvernementale, le 11 mai 2015.

7.2 Les taux et échelles de traitement

Il est indéniable que la détermination de la rémunération des procureurs représente le cœur, l'essence même, du mandat confié au Comité par le législateur. Aussi, avant de formuler ses recommandations en la matière, le Comité estime opportun de procéder à l'analyse des propositions de chacune des parties en appliquant les facteurs prévus par la Loi.

7.2.1 L'analyse du Comité

7.2.1.1 La comparaison avec les procureurs ailleurs au Canada

La rémunération globale par heure travaillée

Le Comité est d'accord avec les propositions des deux parties à l'effet de tenir compte de l'horaire de travail des procureurs sur une base de 37,5 heures par semaine et de ne pas considérer le paiement des heures supplémentaires pour établir la rémunération globale par heure travaillée des procureurs du Québec et celle des procureurs exerçant leurs fonctions ailleurs au Canada.

Le Comité est d'avis que la comparaison doit se faire sur la base des traitements connus les plus récents, soit ceux de 2014. Le Comité juge en effet moins pertinent d'utiliser une moyenne de traitement couvrant une longue période, comme celle de 2002 à 2013 proposée par l'Association. Il est d'avis qu'il faut plutôt comparer la rémunération globale actuelle des procureurs d'autant plus que les échelles de traitement de ces derniers ont été ajustées de façon importante en 2011 à la suite d'une entente intervenue entre l'Association et le gouvernement. Utiliser une moyenne sur la période de 2002 à 2013 ne reflèterait donc pas adéquatement la situation.

Toutefois, le Comité est d'avis qu'il faut ajuster le traitement des procureurs de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard pour lesquels les échelles de traitement de 2013 ont été utilisées. Le Comité propose donc d'ajuster la rémunération des procureurs de ces provinces de l'ordre de 1,5%, soit le taux d'inflation de 2014, tel que publié par Statistique Canada.

La méthode de comparaison

Le Comité est d'avis que la carrière fictive sur une période de 32 ans proposée par le gouvernement est aussi une méthode plus appropriée que la comparaison des traitements moyens des procureurs au cours de la période de 2002 à 2013 proposée par l'Association, compte tenu surtout de la dotation importante de postes de procureurs au Québec depuis 2011 qui a eu pour effet de diminuer l'âge moyen ainsi que l'expérience moyenne des procureurs du Québec. D'ailleurs, selon les données fournies par le gouvernement, la moyenne d'âge des procureurs au Québec est de 38 ans, donc bien inférieure à celle d'autres groupes de professionnels de la fonction publique, dont les professionnels du gouvernement du Québec pour lesquels la moyenne d'âge est de 45 ans.

Le Comité n'a pas obtenu d'informations sur la moyenne d'âge des procureurs des autres provinces ou du fédéral. Il est toutefois permis de douter qu'il y ait eu un nombre aussi élevé d'ajouts de procureurs au cours des dernières années. Or, la comparaison du traitement moyen d'un groupe plus jeune avec celui de groupes plus âgés ne permet

pas d'obtenir des conclusions appropriées, la rémunération variant selon l'expérience. L'utilisation d'une même carrière fictive permet d'éliminer le biais relié à la différence d'âge et d'expérience. Même si la carrière des procureurs des différentes juridictions n'est pas totalement identique, cette méthode permet d'estimer quelle serait la différence de rémunération globale pour un procureur du Québec au cours de sa carrière si on appliquait les conditions de travail des procureurs des autres juridictions.

Par ailleurs, le Comité considère qu'il est également judicieux de comparer la rémunération des procureurs du Québec avec l'ensemble des autres provinces et du fédéral, comme le suggère le gouvernement, et non uniquement avec ceux des procureurs de l'Ontario comme le propose l'Association. Il n'y a aucune raison qui justifie de se limiter aux procureurs de l'Ontario et cette restriction n'est pas conforme aux prescriptions de la Loi.

Tel que mentionné à la section 5.3.1, le gouvernement utilise une moyenne arithmétique ou non pondérée de la rémunération globale des procureurs des autres provinces afin de comparer la rémunération des procureurs du Québec. En utilisant une telle moyenne, on accorde une plus grande importance aux procureurs d'une petite province. En effet, il est à noter qu'en 2014, l'Ontario comptait 918 procureurs, alors que le Nouveau-Brunswick n'en comptait que 57. La moyenne arithmétique donne autant d'importance aux 57 procureurs de cette dernière province qu'aux 918 procureurs de l'Ontario.

Le Comité est d'avis que la comparaison serait plus appropriée avec une moyenne pondérée selon le nombre de procureurs par province. L'utilisation d'une telle pondération permet d'avoir une moyenne de la rémunération globale de l'ensemble des procureurs des autres juridictions en accordant la même importance à chacun d'eux. Mentionnons que lors des auditions, M. Van Audenrode a présenté une analyse semblable. Ses résultats étaient légèrement différents, puisque la moyenne des provinces était pondérée selon la population, et non selon le nombre de procureurs.

La valeur des régimes de retraite

Le Comité a analysé les méthodes et hypothèses utilisées par les parties pour évaluer la valeur des régimes de retraite des procureurs au Québec et ailleurs au Canada. Globalement, de l'avis du Comité, ces méthodes et hypothèses sont appropriées, à l'exception du taux d'intérêt ou d'évaluation. Il faut mentionner qu'un taux d'intérêt élevé donne une valeur de régime plus faible; à l'inverse, l'utilisation d'un taux faible résulte en une valeur de régime plus élevée. Normandin Beaudry a utilisé un taux de 3,5%, ce qui reflète une hypothèse utilisée par les régimes de retraite du secteur privé lors de l'évaluation en cas de terminaison du régime. Ce n'est pas le cas du RRPE. L'hypothèse utilisée par la CARRA lors de la dernière évaluation du RRPE, soit un peu plus de 6%, est plus appropriée. C'est également cette hypothèse qui est utilisée en moyenne par les régimes du secteur privé lors de leur évaluation sur base de capitalisation (en cas de poursuite du régime).

En conséquence, la rémunération globale par heure travaillée des procureurs du Québec obtenue par Normandin Beaudry, soit 85,70 \$, est sans doute trop élevée. Elle serait plutôt de l'ordre de 84,00 \$. Toutefois, étant donné que cette hypothèse est utilisée par Normandin Beaudry pour tous les régimes de retraite des procureurs des autres provinces et du fédéral, ces régimes sont tous surévalués dans la même proportion. Le Comité n'a donc pas jugé pertinent de demander d'autres estimations de

la valeur des régimes de retraite avec de nouvelles hypothèses car le résultat de la comparaison n'aurait pas été modifié de façon significative.

La richesse collective et le coût de la vie

La comparaison de la rémunération globale des procureurs du Québec avec celle des procureurs ailleurs au Canada doit tenir compte du coût de la vie et de la richesse collective, comme le prévoit la Loi. Les parties ont d'ailleurs tenu compte de ces deux éléments dans leur analyse, mais de manière différente.

Au départ, le Comité retient la méthode et la période de référence utilisées par le gouvernement aux fins de la comparaison avec les autres provinces et avec le fédéral. Il reprend donc les résultats de la comparaison effectuée par le gouvernement, en y apportant toutefois les deux ajustements mentionnés précédemment, soit en pondérant la moyenne selon le nombre de procureurs par province et, d'autre part, en indexant d'une année le traitement des procureurs des trois provinces pour lesquelles le traitement de 2013 était utilisé.

Le tableau suivant reflète les résultats de la comparaison avec ces deux ajustements, en appliquant en totalité les ajustements selon le coût de la vie et la richesse collective, tels que présentés par le gouvernement.

Tableau 22
Comparaison de la rémunération globale par heure travaillée

Juridiction	Sans ajustement	Ajustée selon le coût de la vie	Ajusté selon la richesse collective
Québec	85,70 \$	85,70 \$	85,70 \$
Colombie-Britannique	111,09 \$	98,87 \$	98,87 \$
Alberta	122,00 \$	114,68 \$	64,66 \$
Saskatchewan	93,10 \$	89,37 \$	54,93 \$
Manitoba	98,85 \$	98,85 \$	90,94 \$
Ontario	122,78 \$	109,27 \$	106,82 \$
Nouveau-Brunswick	74,76 \$	74,01 \$	78,50 \$
Nouvelle-Écosse	98,44 \$	91,55 \$	105,33 \$
Île-Prince-Édouard	91,77 \$	89,85 \$	102,78 \$
Terre Neuve	70,34 \$	68,93 \$	46,42 \$
Moyenne pondérée des autres provinces	112,12 \$	102,42 \$	92,03 \$
Écart Québec – autres provinces	-23,6%	-16,3%	-6,9%
Fédéral	102,97 \$	95,78 \$	85,46 \$
Écart Québec - Fédéral	-17%	-11%	0%
Écart Québec - autres juridictions incluant le fédéral	-22,4%	-15,3%	-5,6%

Ce tableau démontre que la rémunération globale par heure travaillée des procureurs du Québec accuserait un retard dont l'écart varie selon les ajustements apportés en fonction du coût de la vie et de la richesse collective et selon que la comparaison est effectuée avec les autres provinces seulement ou avec l'ensemble des juridictions incluant le fédéral.

Ce tableau illustre également la différence de rémunération par heure travaillée pour un procureur du fédéral qui travaille au Québec avec un procureur du Québec alors qu'ils sont soumis au même coût de la vie et à la même richesse collective. Dans un tel cas, la rémunération des procureurs du Québec accuse un retard de 17%.

Chacune des colonnes du tableau présente les résultats de la comparaison avec les procureurs ailleurs au Canada sous trois angles différents:

- sans aucun ajustement au coût de la vie ou de la richesse collective;
- en ajustant à 100% selon les écarts au coût de la vie entre les provinces;
- en ajustant à 100% selon les écarts de richesse collective entre les provinces.

Le gouvernement n'a proposé aucun pourcentage précis d'ajustement combiné selon les écarts du coût de la vie ou de la richesse collective. Il a tiré ses conclusions en présentant des résultats distincts selon un ajustement total facteur par facteur. Le Comité est plutôt d'avis qu'un certain pourcentage d'ajustement doit être appliqué, compte tenu notamment des réserves déjà exprimées quant à l'utilisation de l'indice de Statistique Canada pour comparer les provinces entre elles. La Loi, bien que spécifiant qu'il faut tenir compte des écarts du coût de la vie et de la richesse collective, ne contraint à aucun pourcentage particulier d'ajustement.

Le comité a examiné les résultats obtenus en procédant à un ajustement combiné à la fois sur les écarts du coût de la vie et de la richesse collective dans une proportion déterminée. Deux éléments doivent être pris en considération, soit:

- tel que mentionné, les réserves exprimées concernant l'indice du coût de la vie;
- que le niveau du PIB, indice retenu pour mesurer la richesse collective, est déjà influencé par le coût de la vie.

En conséquence, le Comité juge approprié de présenter les résultats selon une proportion combinée de 50% des écarts observés selon le coût de la vie et la richesse collective.

Tableau 23
Comparaison de la rémunération globale par heure travaillée
ajustée à 50%
selon le coût de la vie et la richesse collective

Juridiction	Sans ajustement	Avec ajustement combiné du coût de la vie et de la richesse collective dans une proportion de 50%
Québec	85,70 \$	85,70 \$
Colombie-Britannique	111,09 \$	98,51 \$
Alberta	122,00 \$	89,47 \$
Saskatchewan	93,10 \$	72,17 \$
Manitoba	98,85 \$	94,81 \$
Ontario	122,78 \$	107,59 \$
Nouveau-Brunswick	74,75 \$	76,39 \$
Nouvelle-Écosse	98,44 \$	98,53 \$
Île-Prince-Édouard	91,77 \$	96,72 \$
Terre Neuve	70,34 \$	57,50 \$
Moyenne pondérée des autres provinces	112,12 \$	97,23 \$
Écart Québec-autres provinces	-23,6%	-12,2%
Écart Québec - autres juridictions incluant le fédéral	-22,4%	-11,1%

La rémunération des procureurs du Québec accuserait donc un retard de 12,2% avec les autres provinces en retenant un pourcentage de 50% d'un ajustement combiné pour tenir compte à la fois des écarts du coût de la vie et de la richesse collective. En incluant les procureurs du fédéral, le retard serait de l'ordre de 11,1%.

7.2.1.2 La conjoncture économique, la situation générale de l'économie et l'état des finances publiques du Québec

Bien qu'il soit intéressant d'observer l'évolution récente de différents indicateurs concernant la situation économique du Québec et du reste du Canada, le Comité juge important d'analyser la situation actuelle et ses perspectives.

L'endettement

Les deux parties reconnaissent le niveau d'endettement plus élevé du Québec par rapport à celui des autres provinces. Cependant, comme l'a souligné l'Association, les cotes des principales agences de notation reflètent encore un niveau de confiance élevé des marchés financiers.

Le Québec a accumulé sans cesse des déficits depuis 2008-2009, même s'il a été moins touché par la récession. Le Comité juge que le Québec n'est pas à l'abri d'une décote des marchés financiers s'il continue à accumuler des déficits et s'il n'atteint pas l'équilibre budgétaire annoncé.

La richesse collective

Comme le Comité l'a déjà constaté antérieurement, la richesse collective, telle que mesurée par le PIB par habitant, est plus faible au Québec que dans le reste du Canada. De plus, il est préoccupant de constater que, pour la période 2014 à 2016, la croissance économique prévue du Québec sera moindre que celle du reste du Canada, avec un désavantage plus marqué par rapport à l'Ontario. L'écart de richesse collective du Québec par rapport à celle du Canada, et plus particulièrement de l'Ontario, n'ira pas en s'améliorant, selon toute vraisemblance.

Le ratio de personnes dépendantes

La problématique du ratio de personnes dépendantes au Québec a déjà été brièvement constatée par le Comité lors des observations des parties sur les facteurs de nature économique.

Ces constats amènent le Comité à conclure que l'évolution de la richesse collective et de la démographie est moins avantageuse pour le Québec par rapport au Canada et plus particulièrement à l'Ontario.

7.2.1.3 Comparaison avec les avocats du secteur privé

Comme le Comité l'a déjà mentionné, à partir des informations fournies par les parties, il apparaît difficile de faire une comparaison valable de la rémunération globale par heure travaillée des procureurs avec les avocats du secteur privé. Compte tenu de ces contraintes et limites, le Comité ne juge pas pertinent d'analyser davantage les données et résultats des différentes études présentées par les deux parties.

7.2.1.4 Comparaison avec d'autres salariés de l'État

Le gouvernement a effectué une comparaison de la rémunération des procureurs par rapport à celle des professionnels et des cadres de la fonction publique. Sur la base de ces informations, le Comité est d'avis que les procureurs ne sont pas présentement désavantagés par rapport à l'ensemble des professionnels et des cadres de la fonction publique.

7.2.1.5 Comparaison avec d'autres groupes

La Loi prévoit que le Comité peut tenir compte de tout autre facteur qu'il estime pertinent à l'accomplissement de son mandat. Le Comité est d'avis qu'il est intéressant de comparer la rémunération des procureurs avec celle des juges nommés par le gouvernement du Québec, notamment parce que bien souvent ces juges sont issus et sont une prolongation de carrière usuelle des procureurs. En aucun temps, le Comité veut laisser entendre que la rémunération des procureurs doit être la même que celle des juges.

Le tableau qui suit illustre cette comparaison:

Tableau 24
Comparaison de la rémunération des procureurs avec celle
des juges de nomination provinciale

	Traitement annuel au 1 ^{er} juillet 2015
Procureur expert 37,5 heures	133 744 \$
Procureur expert 40 heures	142 661 \$
Juge de paix magistrat	140 838 \$
Juge d'une cour municipale	205 987 \$
Juge de la Cour du Québec	241 955 \$

Bien qu'il va de soi que la rémunération des juges doit être plus élevée que celle des procureurs, le Comité est d'avis que les écarts observés sont trop importants, surtout par rapport aux juges de la Cour du Québec, sans compter la contribution de l'employeur aux régimes de retraite et d'assurance qui est plus élevée pour ces derniers. Rappelons que tel que constaté au tableau 17 de la section 5.6.2.2, c'est au Québec où la proportion de la rémunération des procureurs par rapport à celle des juges est la plus faible au pays. Dans son exercice de pondération, le Comité tiendra compte de la nécessité d'un écart raisonnable de rémunération entre les deux fonctions.

7.2.2 Les recommandations du Comité

Le Comité constate une profonde divergence entre les parties relativement à la détermination d'une rémunération adéquate pour les procureurs. D'une part, le gouvernement, soumet que le traitement actuel des procureurs est adéquat tout en proposant, pour la période de 2015 à 2019, que les ajustements apportés soient les mêmes que les paramètres généraux d'augmentation offerts à l'ensemble des salariés du secteur public, soit respectivement, 0%, 0%, 1%, 1% et 1%. D'autre part, l'Association, prétend que le traitement actuel des procureurs nécessite un « *rattrapage partiel* » de l'ordre de 23,3 % dès le 1^{er} avril 2015 et, afin de prévenir une « *détérioration du traitement* », demande que les échelles de traitement soient ajustées selon l'indice du coût de la vie pour chaque année de l'entente.

D'entrée de jeu, le Comité tient à préciser qu'il ne partage pas l'avis du gouvernement quant à l'application aux procureurs, pour les quatre années de l'entente, des mêmes ajustements de traitement que ceux qui seront consentis aux autres salariés du secteur public.

La prise en compte des différents facteurs prévus à la Loi correctement pondérés l'amène à une tout autre conclusion.

L'analyse des particularités de la fonction de procureur à laquelle a procédé le Comité dans le cadre du présent rapport, notamment la nature quasi-judiciaire de cette fonction de même que l'étendue et l'importance des pouvoirs discrétionnaires dont les procureurs disposent dans notre système de justice criminelle et pénale, l'amène à conclure que ces derniers ont un statut unique et particulier dans la fonction publique. Ces particularités de la fonction de procureur ont d'ailleurs à maintes reprises été affirmées et reconnues tant par les parlementaires, lors de l'adoption de lois régissant l'exercice de leurs fonctions, que par les plus hauts tribunaux du pays. Ces particularités ont aussi été affirmées par le gouvernement lui-même dans la lettre d'intention qui a donné lieu à

l'adoption de la loi instituant le présent comité, laquelle a établi un processus de détermination de la rémunération particulier pour les procureurs, similaire à celui prévu pour les juges, tout en supprimant le droit de grève et de lock-out.

C'est aussi pour déterminer une rémunération qui soit adéquate pour les procureurs, que le Comité a effectué une comparaison avec celle des autres provinces et du fédéral. Rien ne justifie que les procureurs du Québec soient rémunérés en-deçà de la moyenne de la rémunération globale de personnes qui exercent, pour l'essentiel, les mêmes fonctions qu'eux et ce, d'autant plus que les procureurs du Québec sont appelés à prendre en charge des dossiers plus complexes liés aux infractions en matière de drogues ce qui n'est pas le cas des procureurs de toutes les autres provinces, sauf ceux du Nouveau-Brunswick.

Pour fixer l'augmentation de la rémunération actuelle, le Comité utilise d'abord la comparaison de la rémunération globale proposée par le gouvernement avec les ajustements aux échelles de 2014 pour l'ensemble des provinces et l'ajustement lié à la pondération selon le nombre de procureurs par province. Selon cette méthode, telle qu'illustrée au tableau 22, l'écart de la rémunération des procureurs du Québec avec celle des autres provinces est de -23,6%, de -17,0% avec le fédéral et de -22,4% combinée.

De même, le Comité reconnaît la nécessité de procéder à un certain ajustement de cet écart afin de tenir compte du coût de la vie et de la richesse collective. Selon l'ajustement combiné auquel il a procédé, fixé à 50%, cet écart serait de - 12,2% avec les autres provinces et de -11,1% en incluant le fédéral.

Le Comité considère important de mentionner que les écarts de rémunération constatés démontrent que le traitement actuel des procureurs du Québec n'est pas adéquat sur la base des comparaisons mathématiques effectuées. Toutefois, le Comité estime que son rôle n'est pas limité à celui de faire des mathématiques. Il lui appartient plutôt, conformément à ses principes directeurs, de prendre en considération l'ensemble des facteurs prévus par la Loi, en appliquant pour chacun d'eux la pondération qu'il estime appropriée, afin de formuler des recommandations permettant de déterminer une rémunération adéquate pour les procureurs.

Les particularités de la fonction de procureur et son importance dans notre système de justice criminelle et pénale, les responsabilités importantes qu'ils sont appelés à exercer au sein de notre société et la nécessité d'attirer et de maintenir en emploi des avocats possédant toutes les qualités et les compétences requises à cette fin, amène également le Comité à conclure que la rémunération actuelle des procureurs du Québec n'est pas adéquate.

Par ailleurs, le Comité est conscient qu'il ne peut faire abstraction des autres facteurs qu'il est tenu de considérer, soit ceux liés à la conjoncture économique du Québec, à la situation générale de l'économie québécoise et à l'état des finances publiques.

Le Comité doit aussi prendre en considération que l'écart de la richesse collective du Québec par rapport à celle du Canada n'ira vraisemblablement pas en s'améliorant et que l'évolution démographique est défavorable pour le Québec.

Le Comité est également sensible à la volonté du gouvernement d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016 et de le maintenir par la suite. Cependant, il ne souscrit pas au

fait que ces objectifs justifient de ne prévoir aucune augmentation pour les procureurs pour les années 2015-2016 et 2016-2017, en sus de l'ajustement de 1% déjà versé. En effet, le Comité estime que l'écart constaté avec les procureurs exerçant ailleurs au Canada se doit d'être comblé, du moins en partie, dès les premières années.

Tenant compte de l'ensemble de ces considérations, le Comité recommande que les taux et échelles de traitement au 31 mars 2015 soient majorés de l'ordre de 10%, sans indexation additionnelle reliée au coût de la vie. N'eut été de la conjoncture économique du Québec et de l'état des finances publiques, une augmentation plus substantielle aurait pu être accordée aux procureurs dès l'année 2015-2016 en tenant compte des différents facteurs prévus par la Loi afin de combler plus rapidement les écarts de rémunération constatés avec les procureurs exerçant ailleurs au Canada. Pour les mêmes motifs, le Comité considère approprié d'étaler l'augmentation recommandée sur les quatre années visées, et ce, de la façon suivante:

- 2,5% au 1^{er} avril 2015 (ajustement qui s'ajoute à celui de 1% accordé au 31 mars 2015);
- 2,5% au 1^{er} avril 2016 (des échelles de traitement au 31 mars 2015);
- 2,5% au 1^{er} avril 2017 (des échelles de traitement au 31 mars 2016);
- 2,5% au 1^{er} avril 2018 (des échelles de traitement au 31 mars 2017).

À titre illustratif, voici ce que seraient les nouvelles échelles de traitement des procureurs pour des horaires de travail de 35 heures/semaine, de 37,5 heures/semaine et de 40 heures/semaine pour chacune des années de l'entente:

Tableau 25
Échelles de traitement des procureurs
pour les années 2015 à 2018
Horaire de 35 heures/semaine

Échelon	2015	2016	2017	2018
1	55 189 \$	56 569 \$	57 983 \$	59 433 \$
2	57 513 \$	58 951 \$	60 424 \$	61 935 \$
3	59 933 \$	61 431 \$	62 967 \$	64 541 \$
4	62 456 \$	64 018 \$	65 618 \$	67 259 \$
5	65 088 \$	66 715 \$	68 383 \$	70 092 \$
6	67 828 \$	69 524 \$	71 262 \$	73 044 \$
7	70 683 \$	72 450 \$	74 261 \$	76 118 \$
8	73 661 \$	75 502 \$	77 390 \$	79 324 \$
9	76 760 \$	78 679 \$	80 646 \$	82 662 \$
10	79 993 \$	81 993 \$	84 043 \$	86 144 \$
11	83 360 \$	85 444 \$	87 580 \$	89 770 \$
12	86 871 \$	89 043 \$	91 269 \$	93 550 \$
13	90 528 \$	92 791 \$	95 111 \$	97 489 \$
14	94 340 \$	96 698 \$	99 116 \$	101 594 \$
15	98 312 \$	100 770 \$	103 289 \$	105 871 \$
16	102 451 \$	105 012 \$	107 637 \$	110 328 \$
17	106 763 \$	109 432 \$	112 168 \$	114 972 \$
18	111 260 \$	114 041 \$	116 892 \$	119 814 \$
Expert	127 949 \$	131 147 \$	134 426 \$	137 787 \$

Tableau 26
Échelles de traitement des procureurs
pour les années 2015 à 2018
Horaire de 37,5 heures/semaine

Échelon	2015	2016	2017	2018
1	59 131 \$	60 610 \$	62 125 \$	63 678 \$
2	61 621 \$	63 161 \$	64 741 \$	66 359 \$
3	64 214 \$	65 820 \$	67 465 \$	69 152 \$
4	66 917 \$	68 590 \$	70 305 \$	72 062 \$
5	69 737 \$	71 480 \$	73 267 \$	75 099 \$
6	72 674 \$	74 490 \$	76 353 \$	78 261 \$
7	75 732 \$	77 625 \$	79 566 \$	81 555 \$
8	78 922 \$	80 895 \$	82 917 \$	84 990 \$
9	82 243 \$	84 299 \$	86 406 \$	88 567 \$
10	85 706 \$	87 849 \$	90 045 \$	92 296 \$
11	89 314 \$	91 547 \$	93 836 \$	96 182 \$
12	93 076 \$	95 403 \$	97 788 \$	100 233 \$
13	96 995 \$	99 420 \$	101 905 \$	104 453 \$
14	101 078 \$	103 605 \$	106 195 \$	108 850 \$
15	105 334 \$	107 967 \$	110 667 \$	113 433 \$
16	109 768 \$	112 512 \$	115 325 \$	118 208 \$
17	114 389 \$	117 249 \$	120 180 \$	123 184 \$
18	119 206 \$	122 187 \$	125 241 \$	128 372 \$
Expert	137 088 \$	140 515 \$	144 028 \$	147 628 \$

Tableau 27
Échelles de traitement des procureurs
pour les années 2015 à 2018
Horaires de 40 heures/semaine

Échelon	2015	2016	2017	2018
1	63 073 \$	64 650 \$	66 266 \$	67 923 \$
2	65 729 \$	67 372 \$	69 057 \$	70 783 \$
3	68 495 \$	70 207 \$	71 962 \$	73 761 \$
4	71 739 \$	73 163 \$	74 993 \$	76 867 \$
5	74 385 \$	76 245 \$	78 151 \$	80 105 \$
6	77 518 \$	79 456 \$	81 442 \$	83 478 \$
7	80 780 \$	82 800 \$	84 870 \$	86 991 \$
8	84 183 \$	86 288 \$	88 445 \$	90 656 \$
9	87 726 \$	89 919 \$	92 167 \$	94 471 \$
10	91 421 \$	93 706 \$	96 049 \$	98 450 \$
11	95 269 \$	97 650 \$	100 092 \$	102 594 \$
12	99 280 \$	101 762 \$	104 307 \$	106 914 \$
13	103 460 \$	106 047 \$	108 698 \$	111 416 \$
14	107 817 \$	110 512 \$	113 275 \$	116 107 \$
15	112 356 \$	115 165 \$	118 044 \$	120 996 \$
16	117 087 \$	120 014 \$	123 014 \$	126 090 \$
17	122 015 \$	125 065 \$	128 192 \$	131 397 \$
18	127 154 \$	130 033 \$	133 592 \$	136 931 \$
Expert	146 228 \$	149 883 \$	153 630 \$	157 471 \$

Ainsi, le procureur expert au Québec, ayant un horaire de 37,5 heures/semaine, au maximum de l'échelle et qui ne bénéficie d'aucune prime, verrait sa rémunération portée à 147 628 \$ en 2018, soit bien en-deçà de ce que gagne en 2015 la majorité des procureurs au Canada ayant la même expérience.

Par ailleurs, le Comité ne recommande pas que soit introduit un niveau senior auquel serait associé un pourcentage de rémunération additionnelle de 10% du traitement annuel du procureur qui est demeuré 10 ans au maximum de l'échelle normale (échelon 18).

7.3 Les primes et allocations

Concernant les propositions des parties relativement aux primes et allocations, le Comité formule les recommandations suivantes :

- Le Comité recommande le maintien de la prime pour les bureaux spécialisés versée aux procureurs de moins de 5 ans d'expérience compte tenu de la nécessité d'attirer des avocats à la fonction de procureur et de l'expertise particulière confiée aux procureurs qui exercent dans les bureaux spécialisés, sans égard à leur niveau d'expérience.
- Le Comité recommande que le maximum de la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux soit porté de 7% à 10%, et que, pour des motifs d'équité interne, cette rémunération devienne non cotisable au régime de retraite, comme c'est le cas des autres primes versées aux autres salariés de la fonction

publique. Le pourcentage de la masse salariale ainsi dégagée serait de l'ordre de 1,87%, excluant les primes et heures supplémentaires.

- Le Comité recommande de ne pas octroyer la prime de 10% attribuée aux procureurs des bureaux spécialisés aux procureurs du Bureau de service-conseil, puisque ces procureurs bénéficient déjà d'un horaire majoré à 40 heures afin de tenir compte de leur horaire atypique.
- Le Comité recommande que la prime de 5% versée aux procureurs affectés sur une base régulière à la Cour itinérante soit versée aux procureurs de Roberval, Percé et Kuujuaq si, de l'avis du gestionnaire, ces procureurs sont effectivement affectés sur une base régulière à la Cour itinérante.
- Le Comité est d'avis qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité d'apporter des modifications aux modalités relatives aux vêtements nordiques, valises et glacières. D'une part, les parties ne lui ont soumis aucune information lui permettant d'évaluer la pertinence de la demande de l'Association. D'autre part, bien que la Loi attribue au Comité la compétence de statuer sur les conditions de travail à incidences pécuniaires, le Comité est d'avis que de telles demandes, à incidences financières négligeables, ne relève pas de son mandat. Le Comité invite donc les parties à s'entendre à la table de négociation à ce sujet ou, à défaut, de soumettre leur mésentente à un arbitre comme le prévoit l'article 12.14 de la Loi.

7.4 Les régimes collectifs

Concernant l'ensemble des propositions des deux parties relativement aux régimes collectifs des procureurs, le Comité recommande de maintenir la règle de l'universalité de ces régimes et, en conséquence, que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique en la matière soit également accordé aux procureurs.

En effet, de l'avis du Comité, l'analyse des différents facteurs de détermination des conditions de travail des procureurs, dont les particularités de la fonction, ne justifient d'aucune manière un traitement différent pour ces derniers en matière de régimes collectifs. Au contraire, pour des raisons d'équité interne avec les autres salariés de la fonction publique, le Comité estime opportun que les procureurs se voient appliquer les mêmes règles que celles des autres salariés de la fonction publique en matière de régimes collectifs.

7.5 La santé et sécurité au travail

Le Comité s'est penché sur la question de la santé et de la sécurité du travail des procureurs, question qu'il juge importante, et a pris en compte le nombre d'événements, les circonstances des incidents survenus et le traitement apporté par l'employeur à ceux-ci. Le Comité a aussi examiné sommairement le coût et la faisabilité de la mise en œuvre des demandes de l'Association relatives au stationnement des procureurs et des impacts possibles sur d'autres intervenants du système de justice.

Le Comité se dit satisfait de la réponse gouvernementale à l'effet qu'il a pris et prendra toutes les mesures requises pour assurer la sécurité des procureurs. Selon le Comité, il serait inapproprié d'ajouter aux engagements actuels de l'État des coûts

supplémentaires liés aux demandes de l'Association et recommande donc le statu quo en cette matière.

7.6 La pratique professionnelle

Concernant les demandes de l'Association portant sur les toges, chemises et rabats de même que sur leur entretien et remplacement, le Comité constate que l'Association ne lui a fourni aucune information lui permettant de se prononcer sur le bien-fondé de ces demandes. De plus, le Comité est d'avis que de telles demandes, qui relèvent plutôt de la gestion quotidienne et qui ont des incidences financières négligeables, ne font pas partie de son mandat. Le Comité invite donc les parties à s'entendre à la table de négociation à ce sujet ou, à défaut, de soumettre leur mésentente à un arbitre comme le prévoit l'article 12.14 de la Loi.

7.7 Les vacances

L'Association a présenté au Comité certaines propositions relatives aux vacances des procureurs, le gouvernement répliquant que ce sujet fait partie de discussions avec l'ensemble des salariés du secteur public et parapublic et demandant que le régime universel s'applique également aux procureurs.

Le Comité recommande, en matière de vacances, de maintenir la règle de l'universalité de ces régimes et, en conséquence, que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique en la matière soit également accordé aux procureurs.

En effet, de l'avis du Comité, l'analyse des différents facteurs de détermination des conditions de travail des procureurs, dont les particularités de la fonction, ne justifient d'aucune manière un traitement différent pour ces derniers en matière de vacances. Au contraire, pour des raisons d'équité interne, le Comité estime opportun que les procureurs se voient appliquer les mêmes règles que celles des autres salariés de la fonction publique.

7.8 Les accidents de travail et les maladies professionnelles

Le gouvernement propose de revoir certaines règles d'accumulation de vacances et de maladie lors d'absences pour une lésion professionnelle. Cette proposition fait également l'objet de discussions aux tables de négociation de conditions de travail de l'ensemble des salariés de la fonction publique.

Le Comité recommande à ce sujet que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique en la matière soit également accordé aux procureurs.

En effet, de l'avis du Comité, l'analyse des différents facteurs de détermination des conditions de travail des procureurs, dont les particularités de la fonction, ne justifient d'aucune manière un traitement différent pour ces derniers en cas d'absence pour une lésion professionnelle. Au contraire, pour des raisons d'équité interne, le Comité estime opportun que les procureurs se voient appliquer les mêmes règles que celles des autres salariés de la fonction publique.

7.9 L'aménagement du temps de travail

L'Association a formulé certaines propositions en matière d'aménagement du temps de travail, pour lesquelles le Comité formule les recommandations suivantes :

- ne pas intégrer à l'entente les horaires majorés à 37,5 et 40 heures et maintenir à cet égard le pouvoir discrétionnaire du DPCP;
- ne pas intégrer à l'entente les clauses portant sur l'aménagement du temps de travail des procureurs ayant un horaire de plus de 37,5 heures/semaine.

Par ailleurs, concernant le maintien du paiement par l'employeur des cotisations et des contributions au régime de retraite d'un procureur en aménagement du temps de travail, le Comité recommande que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique en la matière soit également accordé aux procureurs.

En effet, de l'avis du Comité, l'analyse des différents facteurs de détermination des conditions de travail des procureurs, dont les particularités de la fonction, ne justifient d'aucune manière un traitement différent pour ces derniers en matière d'aménagement du temps de travail. Au contraire, pour des raisons d'équité interne, le Comité estime opportun que les procureurs se voient appliquer les mêmes règles que celles des autres salariés de la fonction publique.

Signé ce 25 septembre 2015



Me Michel Bouchard, membre et président



Honorable André Rochon, membre



Mme Madeleine Paulin, membre

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Taux et échelles de traitement

Le Comité fait les recommandations suivantes:

Recommandation 1

Que les taux et échelles de traitement au 31 mars 2015 soient majorés de l'ordre de 10%, sans indexation additionnelle reliée au coût de la vie, et d'étaler l'augmentation recommandée sur les quatre années visées, et ce, de la façon suivante tel qu'illustré ci-après:

- 2,5% au 1^{er} avril 2015 (laquelle s'ajoute à l'ajustement de 1% versé au 31 mars 2015)
- 2,5% au 1^{er} avril 2016 (des échelles de traitement au 31 mars 2015)
- 2,5% au 1^{er} avril 2017 (des échelles de traitement au 31 mars 2016)
- 2,5% au 1^{er} avril 2018 (des échelles de traitement au 31 mars 2017)

Recommandation 2

De ne pas introduire un niveau senior auquel serait associé un pourcentage de rémunération additionnelle de 10% du traitement annuel du procureur qui est demeuré 10 ans au maximum de l'échelle normale (échelon 18).

Les primes et allocations

Le Comité formule les recommandations suivantes :

Recommandation 3

Que la prime pour les bureaux spécialisés versée aux procureurs de moins de 5 ans d'expérience soit maintenue.

Recommandation 4

Que le maximum de la rémunération additionnelle pour mandats spéciaux soit porté de 7% à 10% et que cette rémunération devienne non cotisable au régime de retraite, comme c'est le cas des autres primes au rendement versées aux autres salariés de la fonction publique. Le pourcentage de la masse salariale ainsi dégagée serait de l'ordre de 1,87%, excluant les primes et heures supplémentaires.

Recommandation 5

De ne pas octroyer la prime de 10% attribuée aux procureurs des bureaux spécialisés aux procureurs du Bureau de service-conseil.

Recommandation 6

Que la prime de 5% versée aux procureurs affectés sur une base régulière à la Cour itinérante soit versée aux procureurs de Roberval, Percé et Kuujuaq si, de l'avis du gestionnaire, ces procureurs sont effectivement affectés sur une base régulière à la Cour itinérante.

Les régimes collectifs

Recommandation 7

Le Comité recommande de maintenir la règle de l'universalité de ces régimes et, en conséquence, que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique en la matière soit également accordé aux procureurs.

Santé et sécurité au travail

Recommandation 8

Le Comité recommande le statu quo en matière de santé et sécurité au travail.

Les vacances

Recommandation 9

Le Comité recommande de maintenir la règle de l'universalité de ces régimes et, en conséquence, que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique en matière de vacances soit également accordé aux procureurs.

Les accidents du travail et les maladies professionnelles

Recommandation 10

Le Comité recommande que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles soit également accordé aux procureurs.

L'aménagement du temps de travail

Le Comité recommande :

Recommandation 11

De ne pas intégrer à l'*Entente* les horaires majorés à 37,5 et 40 heures et de maintenir à cet égard le pouvoir discrétionnaire du DPCP.

Recommandation 12

De ne pas intégrer à l'*Entente* les clauses portant sur l'aménagement du temps de travail des procureurs ayant un horaire de plus de 37,5 heures/semaine.

Recommandation 13

Que ce qui sera applicable à l'ensemble des professionnels de la fonction publique concernant le maintien du paiement par l'employeur des cotisations et des contributions au régime de retraite d'un employé en aménagement du temps de travail soit également accordé aux procureurs.

AUTRES CONSIDÉRATIONS

Les primes et allocations

Le Comité est d'avis qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité d'apporter des modifications aux modalités relatives aux vêtements nordiques, valises et glacières.

La pratique professionnelle

Le Comité est d'avis que les demandes de l'Association relatives à la pratique professionnelle, qui relèvent plutôt de la gestion quotidienne et qui ont des incidences financières négligeables, ne relèvent pas de son mandat. Le Comité invite donc les parties à s'entendre à la table de négociation à ce sujet ou, à défaut, de soumettre leur mésentente à un arbitre comme le prévoit l'article 12.14 de la Loi.

ANNEXE 1 LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1: Comparaison de la rémunération globale par heure travaillée
- Tableau 2: Nombre de procureurs par 100 000 habitants
- Tableau 3: Évolution du taux de criminalité au Québec depuis les 15 dernières années (1998-2013)
- Tableau 4: Évolution du taux de criminalité au Canada depuis le sommet atteint en 1991
- Tableau 5: Taux de criminalité selon la province, Canada (2014)
- Tableau 6: Échelles de traitement des procureurs au 1^{er} avril 2010 et au 1^{er} avril 2014 - horaire de 35 heures
- Tableau 7: Échelles de traitement des procureurs au 31 mars 2015 - horaires de 35 heures et de 37,5 heures
- Tableau 8: Niveau d'endettement de chaque province
- Tableau 9: Augmentation du PIB réel en %
- Tableau 10: Ratio de dépendance
- Tableau 11: Revenus d'emploi 2014 des procureurs et avocats du secteur privé du Québec
- Tableau 12: Comparaison de la rémunération directe des procureurs et des avocats du secteur privé selon les provinces
- Tableau 13: Rémunération globale par heure travaillée - Écart de rémunération entre les avocats de l'administration publique et celle du secteur privé en 2014
- Tableau 14: Comparaison des salaires des procureurs au 1^{er} avril 2014 avec ceux des avocats du secteur privé selon les données de l'ARC et de l'ENM
- Tableau 15: Écart de rémunération (%) entre les avocats et notaires de l'administration québécoise et ceux des autres secteurs du Québec en 2013
- Tableau 16: Différences salariales observées de 2002 à 2013
- Tableau 17: Proportion du salaire moyen des procureurs par rapport à ceux du DPCP (ou son équivalent), des députés et des juges
- Tableau 18: Échelle de traitement au 31 mars 2015 - 35 heures/semaine
- Tableau 19: Échelles de traitement au 31 mars 2015 - 37,5 et 40 heures/semaine
- Tableau 20: Procureurs - échelles salariales actuelle et au 1^{er} avril 2018
- Tableau 21: Impact des demandes de l'Association
- Tableau 22: Comparaison de la rémunération globale par heure travaillée
- Tableau 23: Comparaison de la rémunération globale par heure travaillée ajustée à 50% selon le coût de la vie et la richesse collective
- Tableau 24: Comparaison de la rémunération des procureurs avec celle des juges de nomination provinciale
- Tableau 25: Échelles de traitement des procureurs pour les années 2015 à 2018 selon un horaire de 35 heures/semaine
- Tableau 26: Échelles de traitement des procureurs pour les années 2015 2018 selon un horaire de 37,5 heures/semaine
- Tableau 27: Échelles de traitement des procureurs pour les années 2015 à 2018 selon un horaire de 40 heures/semaine

ANNEXE 2 LISTE DES ACRONYMES

APPCP:	Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales
ARC:	Agence du Revenu du Canada
BRPI:	Bureau des relations publiques et de l'information
BAE:	Bureau des affaires extérieures
BAJ:	Bureau des affaires de la jeunesse
BAP:	Bureau des affaires pénales
BDPCP:	Bureau du Directeur des poursuites criminelles et pénales
BIT:	Bureau international du travail
BLACO:	Bureau de lutte au crime organisé
BLCM:	Bureau de lutte à la corruption et à la malversation
BLCP:	Bureau de lutte aux produits de la criminalité
BREF:	Bureau du recrutement et de la formation des poursuivants
BRPI:	Bureau des relations publiques et de l'information
BSC:	Bureau de service-conseil
BSJ:	Bureau des services juridiques
CARRA:	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
DGA:	Direction générale de l'administration
DPCP:	Directeur des poursuites criminelles et pénales
ENM:	Enquête nationale sur les ménages
Entente:	Entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales 2010-2015
IPC:	Indice des prix à la consommation (IPC)
ISQ:	Institut de la Statistique du Québec (ISQ)
LDPCP:	Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales
PIB:	Produit intérieur brut
RRPE:	Régime de retraite du personnel d'encadrement
RREGOP:	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
SCT:	Secrétariat du conseil du trésor
UPAC:	Unité permanente anti-corruption

ANNEXE 3

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS PAR LE GOUVERNEMENT

Documents transmis avant les journées d'audition

- Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - 1er avril 2015;
- Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales;
- Organigramme du DPCP;
- Le Directeur des poursuites criminelles et pénales, «*Une organisation en mutation*»- rapport de l'ENAP présenté au SCT - 6 décembre 2011;
- *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective*;
- Portrait des caractéristiques de la main-d'œuvre des procureurs - 3 décembre 2014;
- Comparaison de la rémunération globale par heure travaillée sur l'ensemble de la carrière en tenant compte des écarts de coût de la vie - tableau;
- Rapport Normandin Beaudry «*Analyse comparative de la rémunération globale des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*» - 11 décembre 2014;
- Croissance de la rémunération moyenne hebdomadaire de 2011 à 2014 - tableau;
- Rapport d'IPSOS - «*Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois*» - 20 novembre 2014;
- Rapport KPMG-SECOR - «*Le contexte économique et financier du Québec*» - 11 décembre 2014;
- Distribution par déciles et quartiles des revenus d'emploi en 2010 des avocats du marché à temps plein toute l'année - Tableau;
- Distribution par déciles et quartiles des revenus d'emploi en 2010 indexés selon la croissance du RHM en 2010 et 2014 des avocats du marché à temps plein toute l'année - Tableau;
- Rapport de la firme 37-2 - «*Évaluation de l'emploi de procureur*» - 19 mars 2015;
- «*Procureurs aux poursuites criminelles et pénales, fonctions et devoirs*»- Me Louis Dionne, DPCP - 15 mars 2007;
- «*Procureurs aux poursuites criminelles et pénales - Fonction et devoirs*», Me Louis Dionne, DPCP - 26 janvier 2010;
- Rapport de l'Institut de la statistique du Québec - «*Rémunération des salariés État et évolution comparée 2014*» Annexe C-2;
- Réplique gouvernementale concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - 11 mai 2015

En réponse aux questions de l'Association

- Rapport d'Ipsos Marketing (courriel du 30 avril 2015);
- Rapport d'Ipsos Marketing «*Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois*» - Novembre 2014;
- Liste des candidats inscrits sur les listes de déclaration d'aptitudes (courriel du 30 avril 2015);
- Rapport de 37-2 - «*Barème d'évaluation de la compétence*»;
- Questionnaire d'entrevue - rapport 37-2;
- Réponses sur le rapport de Normandin Beaudry;
- Salaire maximum au 1^{er} avril 2014 par corps d'emplois - tableau;
- Procès-verbal du comité sur l'équité salariale - rencontre du 13 décembre 2011;

- Deuxième affichage - Programme général d'équité salariale du Conseil du trésor - 30 janvier 2012 (courriel du 28 avril 2015)

En réponse aux questions du Comité

- Information concernant le concours pour l'embauche de procureurs de 5 ans d'expérience et plus;
- Décrets de nomination du Directeur des poursuites criminelles et pénales et de son directeur adjoint (18-2015 du 14 janvier 2015 et 263-2015 du 25 mars 2015);
- Décrets administratifs indiquant les échelles salariales des titulaires d'un emploi supérieur à temps plein (179-2015 du 18 mars 2015)

Déposés lors des auditions

- Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - présentation du 8 juin 2015;
- «2.1 L'indépendance et la responsabilisation dans la prise de décisions» - Ligne directrice donnée par le directeur en vertu de l'article 3(3)c) de la *Loi sur le Directeur des poursuites pénales* - Service des poursuites pénales du Canada;
- Rémunération globale des procureurs au Canada - Comité de rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - Normandin Beaudry;
- Décision du Tribunal d'arbitrage - La Fraternité des policiers de Saint-Hyacinthe vs Ville de Saint-Hyacinthe - 4 décembre 2000;
- «Les conditions de travail et la rémunération des avocats du secteur privé québécois» - exposé méthodologique - Ipsos Marketing - Juin 2015;
- Présentation sommaire du rapport d'expertise sur la rémunération des Procureurs (PPCP) - Frédérick Polin - 37-2 - 8 juin 2015;
- Le contexte économique et financier du Québec «*Situation et perspectives selon KPMG-SECOR*» - Juin 2015
- Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - présentation (2^{ème} partie);
- Réplique du gouvernement - Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - 10 juin 2015;
- Exemple d'un horaire du Bureau de service-conseils- Janvier 2015;
- Directives (75 documents);
- Doctrine (5 documents);
- Jurisprudence (31 références);
- Législation (4 références)
- Orientations mesures - Janvier 2013;

Reçus par courriel suite aux auditions

- «*Situation de l'emploi chez les jeunes avocats du Québec*» - Rapport intérimaire - 29 mai 2015 Jeune Barreau de Montréal;
- Convention collective entre la Ville de Montréal et le Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau (SEPB), section locale 571 (unité des juristes) Jusqu'au 31 décembre 2017;
- Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - Négociation - Entente 2015-2019;

ANNEXE 4 LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS PAR L'ASSOCIATION

Documents transmis avant les journées d'audition

- Observations de l'Association - 1er avril 2015
- Point de presse, Me Jean-Marc Fournier, « *Le gouvernement n'a pas les moyens de corriger instantanément un écart salarial vieux de 30 ans* », La Presse Canadienne, 8 février 2011
- Rapport du Comité d'étude sur la rémunération des substituts du Procureur général du Québec, septembre 1985 (« Rapport Rouleau »)
- Rapport de Me Henri R. Keyserlingk, « *Étude et recommandations sur la carrière des substituts du Procureur général du Québec* », 21 août 1978 (« Rapport Keyserlingk »)
- Rapport du groupe de travail sur l'encombrement des rôles à la Cour des sessions de la paix à Montréal, juin 1988 (« Rapport Bonin »)
- Rapport de Dr. Shimon L. Dolan et Dr. Marie Reine Van Ameringen, « *Étude sur le stress et la qualité de vie au travail chez les substituts du procureur général du Québec* », juin 1989 (« Rapport Dolan »)
- Rapport de Me Jacques Bellemare, « *Les pratiques en matière d'enquêtes criminelles au sein des corps de police du Québec* », novembre 1996 (« Rapport Bellemare #1 »)
- Lettre de Me Jacques Bellemare à l'ASPGQ, « *Étude préliminaire sur les normes de pratique minimales des substituts du P.G.Q.* », 31 mars 1997 (« Rapport Bellemare #2 »)
- Rapport de Me Gilles Ferland, « *La rémunération des substituts du procureur général du Québec (commentaires et recommandations)* », juillet 2002 (« Rapport Ferland »)
- Association des Substituts du Procureur général du Québec, « *Le droit des substituts du procureur général du Québec à l'arbitrage de différends* », Mémoire présenté à Me Serge Brault, médiateur, Février 2003
- Rapport de médiation, « *Différend entre le gouvernement du Québec et l'Association des Substituts du Procureur général du Québec* », Serge Brault, 4 mars 2003 (« Rapport Brault »)
- Assemblée nationale, Journal des débats Vol. 37 N° 122 (23 octobre 2002)
- Assemblée nationale, Journal des débats, Vol. 42 N° 60 (9 novembre 2011)
- Assemblée nationale, Journal des débats, Vol. 8 N° 51 (3 juin 1969)
- Assemblée nationale, Journal des débats, Vol. 8 N° 57 (11 juin 1969)
- DPCP, Rapport annuel de gestion 2013-2014
- Organigramme du DPCP
- Tableau - nombre de procureurs par bureau à vocation particulière, 6 février 2015
- Institut de la statistique du Québec, « *Direction du travail et de la rémunération* », Étude sur la rémunération et la charge de travail des procureurs de la couronne au Canada, Mai 2002
- DPCP, Plan stratégique 2010-2014
- Directives du DPCP, ACC-3 Accusation-poursuite des procédures, 31 mars 2009
- Directives du DPCP, ACC-4-DM Accusation - choix de poursuite entre une infraction criminelle ou pénale
- Directives du DPCP, ACC-5-M Accusation - Infractions hybrides
- Orientations et mesures du ministre de la Justice, à jour au 1er mars 2015
- Directive du DPCP, PLA-1 DM Négociation de plaidoyer

- Grille de traitement telle qu'elle s'établissait pour la période du 1er avril 2010 au 31 mars 2015
- Lettre de Me Steve Magnan à Me Esthel Gravel datée du 16 mars 2015
- Sommaire détaillé des protections assurées
- Luc Desgroseilliers, B.sc.act., lettre dont l'objet est « ASSOCIATION DES PROCUREURS AUX POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES – Valeur des bénéfiques d'assurances collectives (assurés et auto-assurés) », 27 février 2015
- Rapport de M. André Sauvé, F.S.A., F.I.C.A., intitulé « Valeur de rémunération des prestations de retraite » en date du 17 mars 2015
- Tableau - Rémunération globale des procureurs, 1er avril 2014
- Directive du DPCP, MED-2 Médias – communications
- Politique relative à la sécurité des membres du personnel du Directeur des poursuites criminelles et pénales, novembre 2010
- Présentation du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC), octobre 2014
- En liasse, lettre de M. Charles Duclos à Me Chatelain datée du 27 février 2015 et demande d'information datée du 4 février 2015
- Rapport du professeur Marc Van Audenrode, Ph.D., intitulé « Rapport d'expertise soumis dans le cadre du processus de détermination des conditions de travail et de rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales du Québec », en date du 30 mars 2015 (« Rapport Van Audenrode »)
- Rapport de M. André Sauvé, F.S.A., F.I.C.A., intitulé « Rémunération des avocats du secteur privé » en date du 18 mars 2015
- Réplique - Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales;
- Tableau Excel intitulé "Augmentation échelle réelle" en date du 5 mai 2015 (annexe 37);
- Courriel daté du 26 mars 2015 de Me Céline Cyr, du Bureau du recrutement et de la formation des poursuivants (BREF), à Mme Marie-Élizabeth Oneill (annexe 38);
- Tableau Excel intitulé "Données sur les LDA" joint à la réponse de Me Munn datée du 30 avril 2015 suite à la demande d'information de l'Association du 10 avril 2015 (annexe 38);
- Courriel daté du 30 avril 2015 de Me Munn à Mme St-Pierre, secrétaire du Comité (annexe 40);
- Rapport de M. André Sauvé, F.S.A., F.I.C.A., intitulé "Données de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011" en date du 8 mai 2015 (annexe 41);
- Marc Van Audenrode, Ph.D., Rapport supplémentaire - commentaires de Marc Van Audenrode sur les observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales du Québec, 10 mai 2015 (annexe 42);
- Rapport de M. André Sauvé, F.S.A., F.I.C.A., intitulé "Écarts de richesse collective" en date du 5 mai 2015 (annexe 43);
- Statistique Canada. L'indice des prix à la consommation : «Qualité des données, concepts et méthodologie »(annexe 44);
- Rapport de M. André Sauvé, F.S.A., F.I.C.A., intitulé "Cotisations patronales au RRPE" en date du 8 mai 2015 (annexe 45)
- Barreau du Québec, «Barreau-mètre 2015» (annexe 46);
- Réponse de Me Munn datée du 30 avril 2015 suite à la demande d'information de l'Association du 10 avril 2015 portant sur le Rapport d'Ipsos Marketing (annexe 47);

- Rapport de M. André Sauvé, F.S.A., F.I.C.A., intitulé *"Rapport d'Ipsos Marketing"* en date du 7 mai 2015 (annexe 48)

En réponse aux questions du gouvernement

- Question sur le rapport de M. André Sauvé (annexe 29)
- CD contenant les fichiers de l'ARC

Documents déposés lors des journées d'audition

- Présentation de l'association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales au Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales - 8, 9 et 10 juin 2015
- Courriel de Me Marie-Chantal Brassard, procureure en chef aux poursuites criminelles et pénales - Bureau Nord-du-Québec adressé aux PPCP sous sa responsabilité, le 14 avril 2015 concernant les compressions budgétaires
- Note de Me Annick Murphy, Directrice des poursuites criminelles et pénales adressée à tous les procureurs aux poursuites criminelles et pénales le 26 mai 2015, concernant l'Enquête indépendante liée aux  v nements du 13 février 2014 à Longueuil
- Extrait du site web du Directeur des poursuites criminelles et pénales sur les *"Origines du Directeur des poursuites criminelles et pénales"* en date du 9 juin 2015
- Rapport d'expertise économique - *«Dans le cadre du processus de détermination des conditions de travail et de rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales du Québec»* - Marc Van Audenrode, Groupe d'analyse conseils en économie, finance et stratégie - 9 juin 2015
- Reference Manual on Scientific Evidence - *Third Edition*
- André Sauvé F.I.C.A., F.S.A. - résumé du curriculum vitae
- Entente à intervenir entre le Gouvernement du Québec, représenté par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Syndicat de professionnelles et professionnels du Gouvernement du Québec (SPGQ) - 17 décembre 2014 - Intentions patronales
- Proposition 2 - Libérations associatives - 8 juin 2015
- Extrait de la convention collective des avocats et notaires - 2010-2015
- Extrait de la convention collective des professionnelles et professionnels - 2010-2015
- Extrait de la convention collective des ingénieurs 2010-2015
- Extrait de la convention collective des fonctionnaires 2010-2015
- Extrait de la convention collective des professeurs 2010-2015
- Extrait de la convention collective des contrôleurs routiers 2010-2015
- Lettre de Chantal Roy, greffière, adressée à Me Robert Dury (A.P.P.C.P.) accusant réception du désistement de l'appel n  1300982 accompagnée de l'entente hors cour survenue entre le Directeur des poursuites criminelles et pénales et L'Association des procureurs aux poursuites criminelles et pénales;
- Note de Hubert Langevin, adjoint administratif à la Direction générale des poursuites publiques adressée à Me Michel Breton concernant le calcul d'une indemnité de compensation pour les substituts du procureur général  ouvrant au Bureau de service-conseil datée du 7 novembre 2005
- Corrections aux calculs de la rémunération globale par heure travaillée du gouvernement de Normandin-Beaudry Analysis Group, Inc. - 10 juin 2015
- Tableau - Illustration des jours additionnels travaillés par les équipes du Bureau du service-conseil - 2015 - proposition 14 - 8 juin 2015

- Courriel de Alexandre Dalmau du DPCP adressé à Me Esthel Gravel de l'APPCP en date du 5 mai 2015 concernant le concours pour les procureurs ayant au moins 5 ans d'expérience";
- Concours pour les procureurs ayant 5 ans d'expérience et plus - DPCP -

Reçus par courriel suite aux auditions

- Rapport du Comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales - Août 1998;
- Rapport de la formation ayant trait aux juges de la Cour du Québec et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec (Régime de retraite et avantages sociaux reliés à ce régime et aux régimes collectifs d'assurances) - Septembre 1999;
- Lettre de Me Catherine Galarno adressée à Me Michel Bouchard, le 19 juin 2015 lui transmettant la liste générique des principaux sujets qui ont été présentés par l'APPCP et le DPCP et qui ont été ou qui sont présentement discutés dans le cadre de cette négociation.

ANNEXE 5
LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS PAR LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

- *Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective*
- Entente de principe concernant certains éléments modifiant l'Entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales 2010-2015 intervenue entre le Gouvernement du Québec, le DPCP et l'association des PPCP - 21 septembre 2011
- Entente relative aux conditions de travail des PPCP intervenue entre le DPCP et l'Association des PPCP 2010-2015
- Convention collective des avocats et notaires 2010-2015
- Rapport du comité de la rémunération des juges - 30 septembre 2013
- Réponse du gouvernement au rapport du comité de la rémunération des juges pour la période 2013-2016 - Février 2014
- Étude article par article du projet de loi créant le Directeur des poursuites criminelles et pénales - projet de loi 109
- Journal des débats sur le projet de loi 109
- Journal des débats sur les consultations particulières sur le projet de loi 109
- Addendum au rapport du 30 septembre 2013 transmis par Michel Clair, président du comité de la rémunération des juges au Ministre de la justice - 29 octobre 2013
- Journal des débats de l'Assemblée nationale 40e législature, 1re session - début: 30 octobre 2012
- Étude sur la rémunération et la charge de travail des procureurs de la couronne au Canada - Mai 2002
- Les avocats de pratique privée en 2021 - Rapport du Comité sur les problématiques actuelles reliées à la pratique privée et l'avenir de la profession - Barreau du Québec - Juin 2011
- Le député au cœur de notre démocratie - Comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale - Novembre 2013
- Barreau-Mètre 2015 -«*La profession en chiffres*» - Barreau du Québec - Janvier 2015;
- Convention entre le Conseil du Trésor et l'Association des juristes de justice - expirant le 9 mai 2014;
- Décision d'arbitrage entre le gouvernement de la Colombie Britannique et la British Columbia Crown Counsel Association - 18 octobre 2007;
- Entente entre le Gouvernement de la Colombie Britannique et la British Columbia Crown Counsel Association ;
- Convention collective de "Ontario Crown Attorneys' Association" et de "Association of Law officers of the Crown" - juillet 2009 au 30 Juin 2013;

**ANNEXE 6
HORAIRE DES JOURNÉES D'AUDITION**

8 juin 2015

11:00 : Mot de bienvenue

11:10: Observations du Barreau (20 minutes);

11:30: Présentation du gouvernement (1 heure 30 minutes);

13:00: Pause dîner (1 heure);

14:00: Présentation du gouvernement (suite 4 heures);

9 juin 2015

9:30: Présentation du gouvernement (suite 1 heure 30 minutes);

11:00: Présentation de l'Association (1 heures 30 minutes);

12:30: Pause dîner (1 heure);

13:30: Présentation de l'Association (suite 4 heures);

10 juin 2015

9:30: Présentation de l'Association (suite 1 heure 30 minutes);

11:00: Réplique du gouvernement (1heures 30minutes);

12:30: Pause dîner;

13:30: Réplique du gouvernement (suite 50 minutes);

14:20: Réplique de l'Association (2 heures);

16:20: Mot de la fin