

MÉMOIRE

de

L'ASSOCIATION DES JURISTES DE L'ÉTAT

présenté à la

COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

concernant le

PROJET DE LOI 107

LOI SUR L'AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC

À Québec, le 28 septembre 2010

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	1
INTRODUCTION.....	2
PRESENTATION DE L'ASSOCIATION DES JURISTES DE L'ETAT	2
ROLES DEVOLUS AUX JURISTES DE L'ETAT ET ORGANISATION DE SERVICES JURIDIQUES GOUVERNEMENTAUX	2
DEMANDES DE L'ASSOCIATION DES JURISTES DE L'ETAT	4
HISTORIQUE DES SERVICES JURIDIQUES AU MINISTERE DU REVENU	4
- LA REPRESENTATION DEVANT LES TRIBUNAUX	4
- LA REDACTION ET L'INTERPRETATION DES LOIS FISCALES	7
ANALYSE COMPARATIVE - LE RATTACHEMENT DES JURISTES DE L'ETAT AU MINISTERE DE LA JUSTICE.....	12
CONDITIONS DE TRAVAIL.....	15
L'IMPORTANCE DE LA MOBILITE DES JURISTES DE L'ETAT.....	16
SOUS-TRAITANCE DES SERVICES JURIDIQUES - APPROBATION DU MINISTERE DE LA JUSTICE	18
CONCLUSION.....	19

Introduction

L'Association des juristes de l'État a pris connaissance du projet de loi 107 – Loi sur l'Agence du revenu du Québec et désire attirer l'attention des membres de la Commission des finances publiques sur la situation particulière des juristes des l'État œuvrant au ministère du Revenu.

Si le projet de loi est adopté et sanctionné, près de 150 (15%) de nos membres seront transférés à la nouvelle agence le 1^{er} avril prochain¹. Ce transfert perturbera de façon importante les relations de travail de nos membres pour les prochaines années. En effet, à compter du 1^{er} avril 2011, ils seront visés par un nouveau cadre de gestion des ressources humaines distinct de celui applicable à la fonction publique du Québec. Afin d'être en mesure d'exercer leur liberté d'association, ils devront se réorganiser dans une nouvelle unité de négociation.

Par ailleurs, le projet de loi 107 a été présenté à l'Assemblée nationale au moment où les juristes de l'État entament la négociation avec le Conseil du trésor pour le renouvellement de leur convention collective. L'AJE ne fait pas partie du front commun et n'est pas visée par l'entente de principe conclue le 25 juin dernier notamment avec les syndicats de la fonction publique (SPGQ et SFPQ).

Présentation de l'Association des juristes de l'État

Notre syndicat représente les intérêts socio-économiques de près de 1000 juristes de l'État (avocats et notaires) à l'emploi des ministères et organismes du gouvernement du Québec assujettis à la *Loi sur la fonction publique*. De plus, nous représentons les juristes de l'Autorité des marchés financiers, d'Investissement Québec, de la Régie de l'énergie, de l'Agence de l'efficacité énergétique et du Protecteur du citoyen.

Rôles dévolus aux juristes de l'État et organisation des services juridiques gouvernementaux

Nos membres fournissent des services juridiques divers et variés dont notamment la plaidoirie, la rédaction législative et réglementaire et le conseil juridique.

À l'exception du ministère du Revenu, les juristes de l'État œuvrant auprès des ministères sont rattachés au ministère de la Justice et assistent notamment le ministre de la Justice dans l'exercice de la fonction de jurisconsulte de l'État auprès du ministère client. Même s'ils sont rattachés

¹ L'article 176 de la *Loi sur l'agence du revenu* prévoit qu'une personne qui refuse, conformément aux conditions de travail qui lui sont applicables, d'être transférée à l'Agence, est affectée à celle-ci jusqu'à ce que le président du Conseil du trésor puisse la placer conformément à l'article 100 de la *Loi sur la fonction publique*. Une personne mise en disponibilité suivant le premier alinéa de l'article 175 demeure à l'emploi de l'Agence jusqu'à ce que le président du Conseil du trésor puisse la placer conformément à l'article 100 de la *Loi sur la fonction publique*.

hiérarchiquement au ministère de la Justice, les juristes de l'État affectés auprès des ministères y ont généralement leurs bureaux.

Rappelons que le ministre de la Justice est le juriconsulte du gouvernement. Il doit veiller à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi et donner son avis aux ministres titulaires des divers ministères du gouvernement du Québec sur toutes les questions de droit qui concernent ces ministères².

Ce modèle d'organisation des services juridiques a permis d'établir un équilibre entre l'exigence d'indépendance associée à la fonction de juriconsulte et la recherche du lien de confiance avec le ministère client à la base de la relation du client et de son avocat/notaire. Ce modèle d'organisation des services juridiques a également encouragé au fil des ans le développement d'une culture organisationnelle qui incite le juriste de l'État à maintenir une distance professionnelle à l'égard de son client afin de lui donner l'heure juste.

Une expression de nos confrères et consoeurs anglophones nous semble traduire la norme d'indépendance des juristes de l'État : « *Tell the truth to power* ».

Notre confrère Simon Ruel, lors d'une conférence récente, décrit la situation particulière des juristes exerçant leur profession dans le secteur public comme suit :

« L'avocat peut être appelé à effectuer diverses fonctions pour son employeur – conseiller, formateur, rédacteur, négociateur ou plaideur, et à [...] exécuter des mandats complexes à exécution prolongée requérant des services variés et continus [...] ». Un tel avocat se trouve en quelque sorte « en proximité physique et intellectuel avec son client » et risque, graduellement et inconsciemment, de se fusionner à la mentalité corporative et la mission de l'organisation.³ »

Le phénomène a été décrit en 2009 par le professeur Cassandra Burke Robertson dans un article⁴ magistral intitulé « *Judgement, Identity and Independance* ». On y décrit la controverse entourant les avis juridiques sur la torture fournis au président américain par les avocats Jay Bybee et John Yoo pour mener sa guerre au terrorisme. Ces avis ont été largement critiqués comme constituant une tentative de justification juridique aveugle de certaines politiques gouvernementales contestées.

Le rôle du juriste de l'État n'est pas de fournir une caution juridique à son client pour faire ce qu'il désire, mais de déterminer les droits et obligations de son client en regard d'une situation juridique donnée. Cette tâche est différente de celle de trouver un moyen pour son client de « s'en sortir ».

² Article 3 de la Loi sur le ministère de la Justice (L.R.Q., c. M-19)

³ Ruel, Simon. L'exigence d'indépendance de l'avocat du secteur public ou la vigile de l'intérêt public, Conférence de l'Institut canadien – Conseillers du secteur public, 25 et 26 novembre 2009.

⁴ Robertson, Cassandra Burke, Judgment, Identity, and Independence. Connecticut Law Review, Vol. 42, No. 1, 2009; Case Legal Studies Research Paper No. 09-11. (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : <http://ssrn.com/abstract=1372138>)

Une anomalie administrative a fait en sorte que la majorité de nos membres à l'emploi du ministère du Revenu ne sont pas rattachés au ministère de la Justice même s'il exerce les fonctions de juriconsulte de l'État. Actuellement, seuls les juristes à l'emploi de la Direction des affaires juridiques du ministère du Revenu sont rattachés au ministère de la Justice. Par ailleurs, les juristes de l'État à l'emploi du ministère de la Justice qui étaient affectés aux contentieux de Montréal et de Québec, ont déjà fait l'objet d'un transfert administratif au début de l'année.

Le projet de loi aurait pour effet de transférer à l'Agence tous les juristes de l'État du Revenu de même que les juristes de l'État du ministère de la Justice qui sont affectés à la Direction des affaires juridiques du ministère du Revenu.

Demandes de l'Association des juristes de l'État

Nous demandons que tous nos membres actuellement à l'emploi du ministère du Revenu puissent demeurer au sein de la fonction publique et relever de l'autorité du ministère de la Justice tout en demeurant affectés auprès de l'Agence du Revenu.

Nous demandons que la mobilité de nos membres au sein de la fonction publique soit maintenue.

Afin de préserver leurs droits, nos membres pourraient majoritairement refuser leur transfert à la nouvelle agence comme le prévoit l'article 176 du projet de loi 107 et leurs conditions de travail.

Historique des services juridiques au ministère du Revenu

Le fait que la majorité de nos membres ne soit pas rattachée au ministère de la Justice constitue une anomalie administrative dans le paysage de l'administration publique puisque la *Loi sur le ministère de la Justice* prévoit que le ministre de la Justice est le juriconsulte de tous les ministères du gouvernement. Il en va autrement des organismes.

Cette anomalie s'explique, en matière de représentation devant les tribunaux, par le fait que nos membres ne représentent pas le procureur général mais plutôt le sous-ministre du Revenu. En ce qui a trait à l'interprétation, l'élaboration et la rédaction de la législation fiscale, l'anomalie s'explique par la culture organisationnelle du ministère qui, jusqu'en 2001, ne reconnaissait pas l'exigence de l'appartenance à la profession d'avocat ou de notaire.

- la représentation devant les tribunaux

Jusqu'en 1950, le procureur général du Québec poursuivait pour toute amende ou droit imposé par quelque loi de nature fiscale.

En 1950, l'Assemblée nationale adopte le bill 41 qui confie la Direction des poursuites fiscales au contrôleur du revenu de la province.

En 1961, l'Assemblée nationale adopte la *Loi instituant le ministère du Revenu*.

En 1965, l'Assemblée nationale adopte la *Loi du ministère de la Justice*. Deux grands principes gouvernent cette loi et précisent le rôle du ministre de la Justice et du procureur général :

- Rôle de juriconsulte (art. 3 de la Loi)
- Sous réserve de dispositions contraires, le Procureur Général est responsable des litiges impliquant la couronne ou un ministère (art. 4 b) de la Loi)

En 1972, adoption de l'article 72 de la *Loi sur le ministère du Revenu* prévoyant que « Le sous-ministre est à toute fin représenté par l'avocat qui comparaît en son nom ».

Jusqu'à la fin des années soixante, les mandats de représentation du sous-ministre du Revenu étaient confiés à des cabinets privés. Avec la création du ministère de la Justice en 1965, les avocats du ministère de la Justice ont pris peu à peu la relève des cabinets privés.

Dans sa version actuelle, l'article 72 prévoit que toutes les poursuites et actions civiles ou pénales, tant en demande qu'en défense, sont confiées en exclusivité au sous-ministre du Revenu du Québec. Ainsi, sauf pour un appel sommaire à la Division des petites créances de la Cour du Québec, le sous-ministre du Revenu est représenté devant les tribunaux par les avocat(e)s de la Direction du contentieux de Montréal et de Québec. Jusqu'à la fin de l'année civile 2009, les juristes de la Direction du contentieux relevaient tous de l'autorité du ministre de la Justice.

Au mois de juillet 2009, dans le cadre de la réorganisation des services juridiques gouvernementaux, une entente de principe a été conclue entre la sous-ministre du Revenu, Mme Francine Martel-Vaillancourt et le sous-ministre de la Justice, Me Michel Bouchard, pour mettre en œuvre le transfert des avocats plaidants et cadres juridiques du Contentieux-Revenu du ministère de la Justice du Québec au ministère du Revenu du Québec. Cette entente prévoit également le transfert de certains juristes de la Direction des affaires juridiques (DAJ-Revenu) au ministère de la Justice. Ainsi, le ministère de la Justice a rapatrié les responsabilités de représentation devant les tribunaux en matière civile, principalement dans les matières relevant du ministère du Revenu en vertu de la *Loi sur le Curateur public* ou dans les matières relevant du registraire des entreprises. Le ministère de la Justice demeure responsable de la rédaction des lois et règlements autres que ceux de nature fiscale.

Cette entente traduit, selon les sous-ministres concernés, l'exception prévue dans la loi à l'effet que le sous-ministre du Revenu est chargé des affaires litigieuses en matière fiscale et non le Procureur général comme c'est le cas pour l'ensemble des dossiers litigieux du gouvernement⁵.

⁵ La reconnaissance judiciaire de la divergence entre le Procureur Général du Québec et le Sous-ministre du Revenu du Québec a été reconnu dans l'affaire *Paiement c. PGQ et SMRQ* (1982 RDFQ 170) « Lorsque le sous-ministre agit en conséquence des lois fiscales, les dispositions législatives expresses de l'article 72 du chapitre M-31 s'appliquent comme exception et en distinction de l'article 4 b) du chapitre M-19. Cette exception établit que le procureur général n'est pas la *persona designata* à représenter le ministère du Revenu aux instances légales, quant à l'application des lois fiscales. La présence du procureur général à une instance n'équivaut pas à la présence du sous-ministre agissant en vertu des lois fiscales. »

Selon la sous-ministre associée, Me Dominique Langis :

« Par ailleurs, l'entente est l'occasion de confirmer le rôle de la Procureure générale et de la juriconsulte du gouvernement en s'assurant que tous les juristes affectés aux matières non fiscales, que ce soit à la DAJ ou en matière contentieuse civile, fassent partie des effectifs du MJQ, sans exception.⁶ »

Il est intéressant de noter ici que ce transfert a précédé de près l'annonce de l'intention du gouvernement de transformer Revenu Québec en une agence hors fonction publique.

Dans une lettre datée du 18 novembre 2009, nous faisons le compte-rendu d'une rencontre tenue le 21 octobre précédent avec les sous-ministres associés concernés des ministères de la Justice et du Revenu du Québec, et nous rapportons ce qui suit :

« Lors de notre rencontre, nous vous avons demandé s'il y avait des motifs qui justifiaient le transfert autres que ceux annoncés dans le communiqué aux juristes du 24 septembre 2009. Il n'a pas été question qu'il pourrait s'agir d'une étape en vue de la transformation du ministère en agence hors fonction publique. »

Nous notions également l'engagement du sous-ministre adjoint, Me François T. Tremblay, de faire des efforts pour ramener le taux de l'effectif occasionnel de 33% à 10%. Avec la création de l'agence, cet engagement devient sans objet puisque les employés temporaires et occasionnels qui seront transférés à la nouvelle agence n'auront pas les mêmes droits que les fonctionnaires permanents (art. 173 à 176 du projet de loi 107).

Il est étonnant de constater que, dans une lettre datée du 26 avril dernier, la sous-ministre du Revenu rappelait, à la veille de la présentation du projet de loi 107, l'engagement de son sous-ministre :

« Depuis le transfert intervenu le 1^{er} décembre 2009, nous avons procédé à la titularisation le 3 mars 2010, de six de vos membres sur des postes permanents. Il s'agit d'une action concrète qui, selon l'interprétation faite de vos propos, devrait être de nature à renforcer l'indépendance professionnelle. ».

Dans notre lettre du 25 mars 2010, nous tenions les propos suivants :

« (...) nous souhaitons dire un bon mot en faveur de l'engagement pris par votre ministère de réduire le taux d'occasionnels au contentieux de 33% à 10%. Nous croyons que la diminution du taux de juristes occasionnels au ministère du Revenu aura un impact positif sur la rétention, la motivation et le sentiment d'appartenance des juristes. Le statut d'employé régulier n'est pas garant à lui seul de l'indépendance professionnelle mais il contribue, selon nous, à la renforcer et à maintenir des services juridiques de qualité en donnant notamment « l'heure juste » au client sans crainte de perdre son emploi. »

⁶ Communiqué du 24 septembre 2009.

Nous joignons une copie de la correspondance échangée avec la sous-ministre du Revenu.

- la rédaction et l'interprétation des lois fiscales

Revenu Québec confie les mandats reliés à la rédaction et l'interprétation des lois fiscales aux juristes de l'État œuvrant au sein de la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises (DGLERE) du ministère du Revenu.

Le fait que ces juristes de l'État relèvent du ministère du Revenu plutôt que du ministère de la Justice s'explique historiquement par une anomalie administrative.

Cette anomalie découle en grande partie de la non-reconnaissance par les autorités du ministère du Revenu de l'exigence de l'appartenance au Barreau ou à la Chambre des notaires pour exercer les tâches confiées par le ministère aux juristes de l'État, notamment en matière de rédaction et d'interprétation des lois fiscales.

Pour comprendre la portée de notre affirmation, il est nécessaire que l'on s'attarde un moment sur l'encadrement juridique et administratif de la fonction de juriste de l'État dans le domaine de la fiscalité.

Ainsi, l'article 128 de la *Loi sur le Barreau* (L.R.Q., chapitre B-1) prévoit notamment que :

« 128. 1. sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui : a) donner des consultations et avis d'ordre juridique; ».

En ce qui a trait à la *Loi sur le notariat* (L.R.Q., chapitre N-2), l'article 9 prévoit notamment que :

« 9. Nul autre qu'un notaire en exercice ne peut, pour le compte d'autrui: d) donner des consultations d'ordre juridique; ... »

Dans le domaine de la fiscalité, l'article 141 de la *Loi sur le Barreau* et l'article 10 de la *Loi sur le notariat* permettent également aux comptables visés par la *Loi sur les comptables agréés* (chapitre C-48) ou par le *Code des professions* (chapitre C-26), dans les limites desdites lois et amendements, de donner des avis et des consultations sur toute question d'ordre financier, administratif ou fiscal.

Ainsi, la pratique du droit fiscal est partagée entre les comptables, les avocats et les notaires.

En ce qui a trait à la classification des emplois, il faut rappeler que l'article 70 de la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1) prévoit qu'aucune disposition d'une convention collective ne peut restreindre les pouvoirs d'un sous-ministre, d'un dirigeant d'organisme, du gouvernement ou du Conseil du trésor à l'égard de la classification des emplois y compris la définition des

conditions d'admission et la détermination du niveau des emplois en relation avec la classification.

Le Conseil du trésor a établi en 1981⁷, puis modifié le 14 juin 1988⁸, la classe d'emploi d'avocats et notaires (corps d'emploi no. 115). Cette classe d'emploi est décrite comme suit :

« 3. Les avocats et notaires exercent, de façon principale et habituelle et pour le compte de l'État, les attributions prévues selon le cas, à la Loi sur le Barreau ou à la Loi sur le Notariat. Ils exercent diverses activités exigeant une connaissance théorique et pratique de la législation, de la réglementation, de la jurisprudence et des procédures. »

Ainsi, les avocats et notaires sont notamment appelés à conseiller les autorités sur toute question de droit ; à étudier les problèmes de nature juridique qu'entraîne l'application des lois dont les ministères ou organismes ont la responsabilité de l'exécution ; à collaborer à la rédaction de la législation, de la réglementation et de tous les autres documents de nature juridique ; à participer à l'administration de la Justice et ; à représenter les ministères devant les tribunaux judiciaires et administratifs et devant les commissions d'enquête.»

Pour être admis à la classe d'avocats et notaires, un candidat doit être inscrit selon le cas, au tableau de l'Ordre des avocats du Québec ou de l'Ordre des notaires du Québec.

À l'exception de certains postes non-syndiqués exclus de son unité d'accréditation, l'AJE est accréditée pour représenter de façon exclusive tous les juristes de l'État de cette classe d'emploi.

Le Conseil du trésor a établi pour les autres professionnels à l'emploi du gouvernement divers corps d'emploi. La *Directive concernant la classification de la catégorie du personnel professionnel*⁹ prévoit les corps d'emploi suivant :

- 101 - Conseillers du vérificateur général
- 102 - Agents de développement industriel
- 103 - Agents de la gestion financière
- 104 - Agents d'information
- 105 - Agents de recherche et de planification socio-économique
- 106 - Agronomes
- 107 - Agents culturels
- 108 - Analystes de l'informatique et des procédés administratifs
- 109 - Architectes
- 110 - Arpentiers-géomètres
- 111 - Attachés d'administration
- 112 - Bibliothécaires
- 113 - Biologistes
- 116 - Conseillers en orientation professionnelle
- 118 - Ingénieurs

⁷ Arrêté ministériel numéro 185-81 approuvé par le C.T. 136780 du 15 décembre 1981

⁸ CT 167875

⁹ CT 177276 du 28 mai 1991

- 119 - Ingénieurs forestiers
- 121 - Médecins vétérinaires
- 122 - Psychologues
- 123 - Spécialistes en sciences de l'éducation
- 124 - Spécialistes en sciences physiques
- 125 - Traducteurs
- 126 - Travailleurs sociaux
- 129 - Actuaire
- 130 - Agents de l'approvisionnement
- 131 - Attachés judiciaires
- 132 - Évaluateurs agréés ou les agents d'évaluation foncière
- 133 - Conseillers en affaires internationales

Depuis le début des années 1970, la Direction de la législation (DGL) du ministère du Revenu, maintenant la Direction générale de la législation, des enquêtes et du registraire des entreprises (DGLERE), fournit l'ensemble des services juridiques en matière de rédaction et d'interprétation des lois fiscales.

Au départ, l'ensemble des professionnels à son emploi possédait une formation en comptabilité. À partir de la fin des années soixante-dix, la Direction générale des lois et des enquêtes (DGLE) embauche également des professionnels possédant une formation en droit.

À la fin des années quatre-vingt, près de 75 % des professionnels avaient une formation en droit et 25 % avaient une formation en comptabilité.

À cette époque, tous les professionnels fournissant les services juridiques en matière de rédaction et d'interprétation fiscale étaient classés dans la classe d'emploi des agents de recherche et de planification socio-économique (corps d'emploi 105). C'était également la même situation au ministère des Finances pour certains professionnels œuvrant dans le secteur des politiques fiscales. Cette classe d'emploi n'exige pas l'appartenance à une profession.

Il est intéressant de constater qu'un protocole d'entente signé en 1981 entre le sous-ministre de la Justice, M. Daniel Jacoby et le sous-ministre du Revenu, M. Alban D'Amours et concernant le transfert de postes de légistes, reconnaissait l'exigence de l'appartenance à la profession d'avocat et notaire pour les légistes de l'État :

« ATTENDU QUE la rédaction de lois et de règlements est une attribution des avocats et notaires régis par le Règlement de classification numéro 115 concernant les avocats et notaires, adopté par le ministre de la Fonction publique le 1er décembre 1981 par l'arrêté ministériel numéro 185-81 et approuvé par le C.T. 136780 du 15 décembre 1981; »

En décembre 1998, à la demande des agents de recherche de la DGLE, service de la rédaction des lois du ministère du Revenu, l'AJE a déposé auprès du Tribunal du travail une requête visant à faire inclure dans son unité de négociation tous les avocats et notaires du service de rédaction des lois.

Le 4 juillet 2000, le juge Yergeau concluait que les mis en cause, agents de recherche du service de rédaction des lois du ministère du Revenu, exerçaient des fonctions couvertes par l'unité d'accréditation détenue par l'Association des juristes de l'État, notamment parce qu'ils exercent de façon principale et habituelle la profession d'avocat ou de notaire.

« [57] L'avocat interprète la loi tout comme le juge, mais le légiste rédacteur est celui qui choisit les mots, dans un exercice complexe, pour leur faire dire ce que l'on veut qu'ils signifient dans une problématique réelle prédéterminée par son employeur, le ministre responsable pour l'État.

[58] C'est la consultation juridique primaire qui amène toutes les autres. C'est pourquoi, je n'hésite pas à la qualifier de « mère » des consultations juridiques au sens de la Loi sur le Barreau ou la Loi sur le notariat. »

Le 24 avril 2001, un décret est venu régulariser la situation non seulement des légistes du ministère du Revenu mais également des juristes œuvrant en matière d'interprétation des lois fiscales. Le ministère procédait au reclassement¹⁰ de près d'une centaine d'agents de recherche en planification socio-économique dans le corps d'emploi d'avocats et notaires. Les juristes de l'État visés par le reclassement obtenaient ainsi la reconnaissance de leur appartenance à la profession d'avocat ou de notaire. Cependant, on faisait exception à la règle du rattachement au ministère de la Justice en maintenant le rattachement au ministère du Revenu. Une entente a été conclue le 1er février 2001 entre les sous-ministres du Revenu, de la Justice et des Finances. Nous joignons au présent mémoire une copie de cette entente.

Cette entente partageait les responsabilités de conseil juridique qui relèvent du ministère de la Justice, des responsabilités de conseil juridique d'ordre fiscal qui relèvent des ministères du Revenu et des Finances. L'entente répondait en partie aux préoccupations des ministères du Revenu et des Finances qui ne souhaitaient pas voir les fiscalistes appartenant aux professions comptables relevés du ministre de la Justice.

Cette entente réservait à la compétence du ministre de la Justice les avis et la rédaction législative portant sur toutes les lois et règlements (autres que fiscales) y compris la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires* (L.R.Q., c. P-2.2) et la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1) et aux dispositions de la *Loi sur le ministère du Revenu* (L.R.Q., c. M-31) relatives à la confidentialité des renseignements. Nous constatons que le projet de loi 107 soustrait ces responsabilités à la compétence du ministre de la Justice.

Cette entente contenait une réserve importante à l'effet qu'elle ne pouvait être interprétée comme constituant une limite à la compétence du ministre de la Justice d'agir à titre de jurisconsulte du gouvernement conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice*.

L'Association des juristes de l'État constate qu'entre la fin des années soixante-dix et l'année 2001 (plus de vingt ans), la culture organisationnelle du ministère du Revenu s'est développée

¹⁰ Le reclassement n'a pas été sans problèmes puisque le ministère du Revenu n'a pas reconnu l'expérience professionnelle aux fins de déterminer leur taux de traitement.

sans tenir compte de l'exigence reliée à l'appartenance à la profession et aux exigences de cette profession.

Cette observation a été faite également par l'honorable Marie-France Bich, alors professeure à la faculté de droit de l'université de Montréal dans ses commentaires sur la réforme du *Code des professions* :

« (...) la superposition des qualités de professionnel et de salarié a d'autres effets. Par exemple, il est important de souligner que, les codes de déontologie étant d'ordre public, ils doivent être pris en considération aux fins de définir le contenu obligationnel du contrat d'emploi qui unit l'employeur à celui ou à celle qui a choisi d'exercer sa profession dans le cadre d'un contrat de travail. D'une certaine façon, on pourrait dire que l'employeur qui embauche un professionnel pour œuvrer à ce titre hérite en même temps du faisceau des exigences et des contraintes qui entourent l'exercice de la profession en cause. L'employeur ne peut donc exiger d'un professionnel que celui-ci se comporte d'une façon contraire aux prescriptions de son code de déontologie, à celles du Code des professions lui-même ou, le cas échéant, à celles de la loi particulière et des règlements qui gouvernent son ordre et sa profession¹¹. ».

Si le rôle du juriste de l'État est mal compris par son client employeur, il y a un risque que le lien de subordination puisse servir de justification pour envahir la sphère de l'indépendance professionnelle de l'avocat ou du notaire. Un juriste de l'État a le devoir déontologique de sauvegarder son indépendance professionnelle. Son employeur ne doit pas le placer dans une situation où il doit choisir entre sa déontologie et son emploi. La règle du droit du travail qui veut qu'un employé doit obéir d'abord et se plaindre ensuite ne doit pas être appliquée lorsque la déontologie du juriste de l'État est en cause.

Les fonctions confiées à nos membres dans les ministères se rapprochent davantage de la mission du ministère de la Justice que de la mission de perception fiscale dévolue à la nouvelle agence. Nous croyons qu'il est dans l'intérêt public et celui du ministère client que le juriste de l'État s'identifie d'abord aux obligations de sa profession plutôt qu'à la mission du ministère qui l'emploie. À cet égard, la norme déontologique d'indépendance professionnelle distingue les juristes de l'État des autres fonctionnaires. Le projet de loi soulève des inquiétudes à cet égard car il prévoit spécifiquement à son article 64 que l'Agence doit « associer (les employés) à l'atteinte des résultats fixés ». À notre avis, il est dans l'intérêt du ministère du Revenu de ne pas laisser entendre aux juristes de l'État que la mission fiscale confiée au ministère a préséance sur leurs obligations professionnelles. Avant d'être un employé de l'État, le juriste de l'État est d'abord un avocat ou un notaire.

Nous avons des motifs raisonnables et probables de croire que les problèmes reliés à l'exigence de l'appartenance à la profession ne sont pas réglés au ministère du Revenu. En effet, notre syndicat a formulé au mois de mai dernier plus d'une douzaine de plaintes pour exercice illégal

¹¹ Bich, M.-F. “Le professionnel salarié - Considérations civiles et déontologiques” dans “Le Défi du droit nouveau pour les professionnels : le Code civil du Québec et la réforme du Code des professions”, Les journées Maximilien Caron 1994, 1995, Montréal, Éditions Thémis, p.66.

de la profession d'avocat et de notaire¹². D'autres plaintes sont à venir. Nous sommes particulièrement préoccupés par les services juridiques en matière d'accès à l'information, de protection des renseignements personnels et d'échange de renseignements.

Analyse comparative - le rattachement des juristes de l'État au ministère de la Justice

Nous avons procédé à une analyse comparative de l'organisation des services juridiques dans plusieurs administrations fiscales. Nous avons constaté qu'en France, un employé de l'État ne peut y exercer la profession. En effet, pour des motifs reliés à l'indépendance de l'avocat, l'exercice de la profession en qualité de salarié y est limité au seul service « *d'un avocat ou d'une association ou société d'avocats* »¹³.

Au Royaume-Uni, le *Solicitor's Office* fournit les services juridiques à l'HM Revenue & Customs (HMRC) selon un modèle similaire au Québec. Ainsi, le *Solicitor's Office* relève du *Government Legal Service (GLS)*¹⁴. Le GLS dispense les services juridiques aux ministères et organismes du gouvernement britannique. Le *Solicitor's Office* est la plus importante direction des affaires juridiques du gouvernement britannique avec près de 200 avocats (*barristers* et *solicitors*)¹⁵.

Au Canada, la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada* prévoit à son article 67 :

67. (1) *Sous réserve du paragraphe (2), le procureur général du Canada conseille l'Agence sur toute question de droit qui la concerne et est chargé de ses intérêts dans tout litige où elle est partie.*

(2) *L'Agence ne peut engager de conseillers juridiques, d'une part, ou retenir les services de conseillers juridiques de l'extérieur du ministère de la Justice, d'autre part, qu'avec l'agrément du gouverneur en conseil ou du procureur général du Canada.*¹⁶

Le législateur fédéral reconnaît ainsi explicitement la prépondérance du rôle du ministère de la Justice et du procureur général dans l'administration de la Justice.

¹² Aucune plainte ne concerne les agents d'opposition visés par la décision de la Cour d'appel du Québec du 31 mai 2010 dans l'affaire *Barreau du Québec c. Québec (Procureur général)* 2010 QCCA 1051. (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL :

<http://www.canlii.org/fr/qc/qcca/doc/2010/2010qcca1051/2010qcca1051.html>

¹³ Voir l'article 7 de la Loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. Cette disposition prévoit notamment que l'avocat salarié bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail.

¹⁴ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : <http://www.gls.gov.uk/about/departments/gls-departments.htm>

¹⁵ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : <http://www.hmrc.gov.uk/jobs/legal-trainee/sol-office.htm>

¹⁶ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : <http://www.canlii.org/fr/ca/legis/lois/lc-1999-c-17/derniere/lc-1999-c-17.html>

En Espagne, l'agence du revenu (*Agencia Tributaria*¹⁷) dispose d'un service juridique qui lui est propre, soit le *Servicio Juridico* au sein duquel sont employés les juristes de l'État (*Abogados del Estado*). Cependant, les juristes de l'État et le service juridique de l'agence sont tous rattachés à une direction générale des services juridiques de l'État (*Dirección General del Servicio Juridico del Estado*)¹⁸.

En Australie, l'*Attorney General* a défini en vertu du *Judiciary Act 1903* (Cth) les services juridiques qu'il se réserve (*tied work*) dans un document intitulé « *Legal Services Directions 2005 and Guidance Notes* »¹⁹. Ce document aide à s'assurer que les agences du Commonwealth reçoivent de façon cohérente et coordonnée des services juridiques d'un niveau élevé, dans l'intérêt public et qui tiennent compte des intérêts du Commonwealth qui sont plus étendus que les intérêts d'une seule agence. En outre, les agences sont soumises aux directives de l'*Attorney General*.

Ainsi, la rédaction législative de toutes les lois soumises au Parlement, y compris les lois fiscales, est dévolue en vertu de l'annexe A de ce document soit à l'*Office of Parliamentary Counsel* ou l'*Office of Legislative Drafting and Publishing* selon leur domaine respectif de compétence. Rappelons qu'au Québec, la rédaction des lois fiscales est réalisée par les juristes de l'État à l'emploi du ministère du Revenu et du ministère des Finances.

En Australie, le rôle du fisc est rempli par une agence : l'*Australian Tax Office (ATO)*. L'*ATO* a sa propre Direction des services juridiques. Les services juridiques reliés à l'interprétation des lois fiscales et du litige fiscal sont dispensés par des juristes relevant de cette direction. Cette direction ne peut entreprendre de fournir des services juridiques dans les domaines confiés à l'*Attorney general*. Le juriste de l'*ATO* est tenu d'agir comme un plaideur modèle et de suivre le « *Model Litigant Guidelines* » établit par l'*Attorney General* de l'Australie. L'*ATO* exige de ses juristes un standard professionnel élevé dans la conduite des litiges fiscaux.

Dans un discours²⁰ prononcé au mois de mars 2007 devant le *Victorian Tax Bar Association*, le premier dirigeant de l'*ATO*, Michael D'Ascenzo, énonçait ainsi ses attentes professionnelles à l'égard de ses juristes :

¹⁷ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : <http://www.agenciatributaria.es>

¹⁸ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : http://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Memorias/MEMORIAS_DE_LA_AGENCIA_TRIBUTARIA/1997/7serv97.pdf

¹⁹ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/LegalservicestoGovernment_LegalServicesDirections2005

²⁰ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : <http://www.ato.gov.au/corporate/content.asp?doc=/content/00096342.htm>

« We recognise that the ATO may seem like any other client to a barrister; however, we do not see ourselves in this light. As a government litigant, we carefully monitor and control the conduct of litigation and involve ourselves heavily in the content of the legal argument to be made in many matters. We have very specific obligations that we expect will be adhered to in the conduct of litigation. Primarily, this involves compliance with the Model Litigant Guidelines.

LSB is charged with the safekeeping of the corporate conduct of ATO litigation. In keeping with this role, LSB staff are required to maintain a number of professional standards and conduct litigation consistently with the following principles:

- in the conduct of all litigation the Commissioner will act strictly in conformity with the Commonwealth model litigant guidelines and ATO Legal Services Directions
- the litigation function of the ATO will have as its strategic focus the desire to obtain law clarification and greater certainty for the community at large
- the ATO supports the right of a taxpayer to access review processes
- there is a cooperatively developed Test Case Litigation Program through which taxpayers can be provided with financial support in appropriate circumstances to achieve law clarification. As a general rule the ATO will not provide financial support to taxpayers engaged in tax avoidance activities
- an objective of the ATO litigation function is to assist decision makers in making well reasoned and supportable decisions so as to avoid unnecessary litigation
- the ATO will argue our cases consistently with ATO published views of the law
- the ATO will risk assess litigation cases to ensure that appropriately capable teams are marshalled to conduct the litigation. In particular, priority technical issues will be identified and escalated in accordance with corporate practice guidelines
- the ATO will act with integrity and fairness in all litigation undertaken
- litigation will be seen as providing support to achieve key business outcomes, including the removal of impediments to collecting outstanding debt
- the ATO will be consistent, yet vigorous, firm and efficient in the conduct of litigation. Where possible and appropriate, emphasis will be placed on resolving disputes through consultation, negotiation, mediation and formal alternative dispute resolution process available through tribunals and courts to avoid unnecessary litigation
- the ATO will not adopt an unnecessarily adversarial approach particularly in SCTC and AAT matters where the taxpayer is unrepresented
- the Commissioner will show appropriate deference to the decisions of courts and quasi-judicial decisions but reserves the right to exercise appeal rights and review and clarify the law through litigation within the conduct of a model litigant
- the ATO will foster an effective relationship with courts and tribunals and other parts of the legal system
- the ATO will foster a close working relationship with the Attorney-General's department
- the ATO will seek to gain value for money from the provision of external legal services, and
- our people will have the range of skills and competencies appropriate to support our ATO litigation strategy. »

[Traduction libre] Nous reconnaissons que l'ATO peut ressembler à n'importe lequel autre client pour un avocat, cependant nous ne nous voyons pas sous ce jour. Comme justiciable gouvernemental, nous surveillons et contrôlons attentivement la conduite des litiges et nous nous impliquons à fond dans le développement de l'argumentation juridique dans de nombreux domaines. Nous avons des obligations très précises relativement à la conduite des litiges dont nous attendons qu'elles soient respectées. Principalement, il s'agit de la conformité aux « Model Litigant Guidelines » (lignes directrices du plaideur modèle).

Legal Services Branch (LSB) est garant de la conduite corporative dans les litiges de l'ATO. Conformément à ce rôle, le personnel de la LSB est tenu de maintenir un certain nombre de normes professionnelles dans la conduite des litiges en conformité avec les principes suivants:

- dans la conduite de tous les litiges le Commissioner agira en stricte conformité avec le « Model Litigant Guidelines » et l'« ATO Legal Services Directions »
- la fonction de contentieux de l'ATO aura comme objectif stratégique d'obtenir des éclaircissements sur le droit et une plus grande sécurité pour la communauté au sens large ;
- l'ATO soutient le droit d'un contribuable l'accès aux processus de révision;
- il y a le « Test Case Litigation Program » grâce auquel les contribuables peuvent bénéficier dans certaines circonstances d'un soutien financier afin d'obtenir des éclaircissements sur le droit. En règle générale, l'ATO ne fournit pas de soutien financier pour les contribuables exerçant des activités d'évasion fiscale
- un objectif de la fonction de contentieux de l'ATO est d'aider les décideurs à prendre des décisions bien fondées et justifiables, afin d'éviter des litiges inutiles
- l'ATO fera valoir ses arguments en conformité avec son interprétation publiée de la loi
- l'ATO évaluera les risques de ses dossiers de litige afin de s'assurer que les équipes les plus aptes à traiter l'affaire seront mobilisées. En particulier, les questions techniques prioritaires seront identifiées et acheminées à l'autorité hiérarchique appropriée conformément aux politiques de l'entreprise
- l'ATO agira avec intégrité et équité dans tous les litiges qu'elle entreprendra;
- le litige sera vu comme fournissant un appui pour atteindre des cibles de rendement, y compris l'élimination des obstacles au recouvrement des dettes fiscales exigibles ;
- dans la conduite des litiges, l'ATO sera cohérente, vigoureuse, ferme et efficace. Lorsque cela est possible et approprié, l'accent sera mis sur la résolution des différends par voie de consultation, de négociation, de médiation et de processus officiel de règlement extrajudiciaire des différends offerts par les tribunaux et ce, afin d'éviter des litiges inutiles
- l'ATO n'adoptera pas une approche inutilement contradictoire en particulier lorsque le contribuable n'est pas représenté
- le commissaire preuve de déférence à l'égard des décisions judiciaires et quasi judiciaires mais se réserve le droit d'exercer son droit d'appel ou de révision pour clarifier la loi au moyen d'un litige conformément aux normes de conduite du plaideur modèle
- l'ATO favorisera des relations efficaces avec les tribunaux et d'autres composante de l'appareil judiciaire
- l'ATO favorisera une relation de travail étroite avec le ministère du Procureur général
- l'ATO cherchera à en avoir pour son argent relativement à la fourniture de services juridiques externes et,
- notre personnel disposera de l'éventail des habiletés et des compétences appropriées pour soutenir la stratégie de litige de l'ATO.

À l'exception des légistes australiens qui ne sont pas rattachés à l'agence mais au Parlement, on peut parler d'un rattachement intellectuel à l'*Attorney General* (équivalent de notre procureur général) qui fixe les standards professionnels pour les juristes à l'emploi de l'agence. De plus, toutes les agences sont soumises aux directives de l'*Attorney General*. Nous constatons que le modèle d'organisation de services juridiques en Australie est différent de celui qui résultera de la nouvelle Agence du Revenu du Québec. Contrairement au Québec, l'Australie a pris le soin de préciser, dans une loi, un cadre de référence pour assurer la cohérence et la cohésion des services juridiques gouvernementaux.

Au sein du gouvernement fédéral américain, le *Chief Counsel* de l'agence fédérale « *Internal Revenue Service* » (*IRS*) ne relève pas du dirigeant de l'agence que l'on désigne *Commissioner*, *chief of staff*. L'organigramme de l'*IRS* indique ce qui suit :

«With respect to tax litigation and the legal interpretation of tax law, the Chief Counsel also reports to the General Counsel of the Treasury Department. On matters solely related to tax policy, the Chief Counsel reports to the Treasury General Counsel.»

http://www.irs.gov/pub/newsroom/irs_org_chart_8-4-09.pdf

Ainsi, le *Chief Counsel* jouit d'une certaine indépendance institutionnelle à l'égard du dirigeant de l'agence fédérale.

Conditions de travail

L'AJE ne fait pas partie du front commun et n'est pas visée par l'entente de principe conclue le 25 juin dernier notamment avec les syndicats de la fonction publique (SPGQ et SFPQ).

Le 25 juin dernier, une entente de principe est intervenue avec les syndicats représentant les fonctionnaires et les professionnels représentant la majorité des employés de Revenu Québec. L'entente de principe **fixerait pour cinq ans** les conditions de travail des employés de l'Agence du Revenu dont les paramètres salariaux seraient identiques aux paramètres salariaux décrétés pour le personnel de direction. En effet, la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette* (2010, chapitre 20) sanctionnée le 12 juin dernier, décrète notamment les taux et échelles de traitement du personnel de direction et du personnel d'encadrement des organismes gouvernementaux pour les cinq prochaines années. Cette loi suspend également pour deux ans l'attribution de toute prime ou allocation pour le personnel de direction.

L'article 172 de la *Loi sur l'Agence du Revenu du Québec* prévoit que les employés de l'Agence continuent d'être représentés par les associations accréditées les représentant le 31 mars 2011 et les conventions collectives en vigueur à cette date, ou les dispositions en tenant lieu, continuent de s'appliquer jusqu'à la date de leur expiration.

Une personne qui devient un employé de l'Agence après le 31 mars 2011 est gouvernée par les mêmes conditions de travail que celles applicables au groupe d'employés dont elle fait partie.

Dans les faits, les conditions de travail applicables aux juristes de l'État sont expirées depuis le 31 mars dernier. Cependant, il n'y a pas de vide juridique puisque les règles applicables prévoient le maintien des conditions de travail jusqu'à leur renouvellement.

Dans l'éventualité où une entente sur le renouvellement des conditions de travail des juristes de l'État intervient avant le 31 mars 2011, les juristes de l'État à l'emploi de la nouvelle agence pourront en bénéficier. Il en va autrement si l'entente intervient après le 31 mars 2011. La *Loi sur l'Agence du Revenu du Québec* est muette à cet égard.

C'est pourquoi, afin de préserver leurs droits, nos membres pourraient majoritairement refuser leur transfert à la nouvelle agence comme le prévoit l'article 176 du projet de loi 107 et leurs conditions de travail.

En principe, à compter du 1^{er} avril 2011, ils seront visés par un nouveau cadre de gestion des ressources humaines distinct de celui applicable à la fonction publique du Québec. Afin d'être en mesure d'exercer leur liberté d'association, ils devront se réorganiser dans une nouvelle unité d'accréditation et entreprendre le processus de renouvellement de leurs conditions de travail qui pourront être distinctes des conditions de travail applicables à la fonction publique.

L'importance de la mobilité des juristes de l'État

L'Association des juristes de l'État et le Conseil du trésor ont convenu qu'il était à l'avantage mutuel des parties de favoriser la mobilité des juristes de l'État au sein de l'appareil gouvernemental. En effet, elle permet aux juristes de l'État d'évoluer professionnellement tout au long de leur carrière auprès de différents ministères et organismes et de s'adapter à diverses cultures organisationnelles. Les ministères et organismes qui emploient les juristes de l'État tirent un bénéfice de l'expérience accumulée par les juristes de l'État. Donnons ici un exemple :

- l'expérience d'un fiscaliste acquise au ministère du Revenu en matière d'administration des lois fiscales est inestimable pour le ministère des Finances en matière d'élaboration des politiques fiscales de l'État.

Si l'on considère que la carrière d'un juriste de l'État peut évoluer sur un horizon d'une trentaine d'années, la possibilité offerte par la fonction publique de développer de nouveaux champs de pratique du droit constitue un facteur important d'attraction et de rétention.

Ainsi, deux mesures concrètes ont été convenues à la section 6.4 de la convention collective :

- 1) l'employeur prend les mesures raisonnables pour diffuser aux juristes les offres d'affectation, de mutation ou de promotion;
- 2) lors d'une affectation ou une mutation le juriste conserve le même traitement.

L'affectation s'effectue dans une poste différent au sein d'un ministère tandis que la mutation s'effectue vers un autre ministère ou organisme.

Nous comprenons que l'Agence du revenu du Québec deviendra à toutes fins utiles un nouvel employeur dans le paysage de l'administration publique.

Cette situation entraînera une perturbation importante dans la mobilité des juristes de l'État. En effet, depuis leur création, le ministère des Finances et le ministère du Revenu s'échangent par mutation et promotion leurs fiscalistes et leurs cadres. Ainsi, le ministère des Finances et le ministère du Revenu ont pu combler une bonne part de leurs besoins de juristes d'expérience sans avoir recours au processus de recrutement à l'externe.

La souplesse actuelle accordée par la *Loi sur la fonction publique* et la convention collective des juristes de l'État permet à un ministère ou un organisme de combler rapidement un poste vacant par la voie du processus d'affectation et de mutation. Le processus de recrutement à l'externe est généralement plus long et complexe. Il est également soumis aux aléas des contestations du processus de dotation qui ne manque pas de survenir. En effet, ce processus de recrutement doit respecter le principe du mérite, le principe d'égalité d'accès des citoyens aux emplois. Les principes d'équité et d'impartialité exigent que toutes les candidatures reçoivent un traitement équitable, par un processus d'évaluation objectif et impartial. Le principe de transparence oblige à faire connaître le processus d'embauche, la nature et les exigences des emplois à combler et les modalités de participation aux concours.

Par ailleurs, en matière de recrutement de fiscalistes, le marché de l'emploi comporte une certaine rigidité qui a été évoquée dans l'article intitulé « *Les magiciens de l'impôt* » publié en octobre 2009 dans le Journal La Presse²¹ :

« On peut regrouper le boulot des avocats fiscalistes en deux grandes catégories: litige et planification. Dans les deux cas, l'objectif est de minimiser la facture fiscale des clients. Dans les grands bureaux d'avocats, ces clients sont des multinationales aux ramifications multiples dont les décisions fiscales ont des conséquences qui se chiffrent en dizaines, voire en centaines de millions de dollars. »

La firme de recrutement *Robert Half Legal*²² indiquait récemment que la demande pour les avocats spécialisés en litige (*Litigation Lawyer*) est en croissance dans la région de Montréal.

Généralement les avocats fiscalistes du privé sont cloisonnés dans le litige fiscal ou la planification. Même si la cloison n'est pas parfaitement étanche, il est rare qu'un planificateur fiscale devienne un plaideur et vice-versa. Au ministère du Revenu, on reconnaît qu'un planificateur fiscal aura plus de difficulté à s'intégrer qu'un plaideur car la tâche d'interpréter les lois fiscales est très différente de la planification fiscale. Cette difficulté a tendance à augmenter avec l'expérience du juriste à intégrer. C'est pourquoi, le ministère du Revenu et le ministère des Finances ont toujours tiré avantage à encourager la mobilité, la promotion et le développement des compétences à l'interne au lieu de recourir au recrutement à l'externe.

²¹ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse

URL : <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/dossiers/affaires-juridiques/200910/08/01-909555-les-magiciens-de-limpot.php>

²² (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse

URL : <http://www.roberthalflegal.com/RegionalTrendsInCanada>

À l'avenir, l'Agence devra avoir recours au processus de dotation à l'externe pour recruter un juriste de l'État provenant de la fonction publique. L'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau cadre de gestion du processus de dotation des emplois de la nouvelle agence risque d'entraîner des délais.

La situation vécue par l'Agence du Revenu du Canada (ARC) n'est guère rassurante à cet égard.

Aux paragraphes 6.30 et 6.31 de son rapport²³, la vérificatrice fait état des délais relatifs à la dotation des postes de l'ARC. Ainsi, la passage au statut d'Agence ne semble pas avoir améliorer les choses. Ainsi, avant la création de l'ARC, il fallait 166 jours en moyenne pour doter un poste; si la décision en matière de dotation donnait lieu à un appel, l'appel pouvait ajouter plusieurs mois, voire des années, au processus. Après la création de l'ARC, le délai moyen est passé à 173 jours !

En abandonnant le cadre de la *Loi sur la fonction publique*, nous espérons que l'Agence du Revenu du Québec n'abandonnera pas également les principes et les valeurs qui sous-tendent cette loi. Ainsi, en matière de dotation, l'article 3 de la *Loi sur la fonction publique* établit les principes de l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique, la compétence des personnes recrutées et promues ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions prises à l'égard des fonctionnaires. Or, les délais inhérents au processus de dotation des emplois découlent des règles que l'on a mises en place au fil des années pour assurer l'application de ces principes.

À défaut de renoncer à la création d'une agence hors fonction publique, l'une des solutions permettant de concilier les intérêts de nos membres et ceux de leur employeur consisterait à rattacher les juristes de l'État au ministère de la Justice en maintenant en tout ou en partie leur affectation à l'Agence du Revenu du Québec et au ministre de tutelle. Une affectation au ministère des Finances pourrait également être envisagée.

Sous-traitance des services juridiques - approbation du ministère de la Justice

Le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics* [c. C-65.1, r. 4] prévoit qu'un contrat de services juridiques peut être conclu de gré à gré (art.35). De plus, seuls les ministères du gouvernement et les organismes dont tout ou partie des dépenses sont prévus aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert, sont tenus à l'obligation d'obtenir le consentement du ministre de la Justice pour conclure un contrat de services juridiques (art. 36).

Il en découle que la nouvelle Agence du Revenu du Québec ne sera plus tenue d'obtenir l'autorisation du ministre de la Justice pour conclure de gré à gré un contrat de services juridiques comme devait le faire le ministère du Revenu.

²³ (page consultée le 25 septembre 2010 [en ligne]. Adresse URL : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200812_06_f_31830.html#hd5m

Par ailleurs, le *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des avocats ou des notaires* [c. C-65.1, r. 11] (ci-après, le *Tarif*) ne s'appliquera pas aux contrats de services juridiques conclus par l'Agence du Revenu du Québec

Le *Tarif* prévoit des honoraires maximaux de 100 \$ l'heure pour un avocat ou un notaire qui a plus de 10 ans de pratique depuis l'obtention de son droit d'exercer la profession. Le *Tarif* n'a pas été révisé depuis 1984.

Il découle de ces nouvelles règles que le ministre de la Justice ne sera plus en mesure de jouer son rôle de coordination des mandats juridiques. À titre d'illustration, sur des questions constitutionnelles ou d'application des Chartes, une opinion juridique du privé pourrait entrer en conflit avec la position soutenue par le ministre de la Justice sans qu'il en soit avisé.

Par ailleurs, on peut craindre une augmentation des coûts reliés aux contrats de services juridiques. À titre d'illustration, le journaliste Michel Corbeil, du journal *Le Soleil*, rapportait le 22 mars dernier dans un article intitulé « *Une défense par le privé qui coûte des millions* » que l'Autorité des marchés financiers avait payé à des avocats externes plus de 16,4 millions de dollars entre 2004 et 2010. Notons que la masse salariale annuelle des juristes de l'État est d'environ trois millions de dollars.

Conclusion

Le modèle d'organisation des services juridiques gouvernementaux a pour fondement la fonction de jurisconsulte du ministre de la Justice dont la mission est notamment de veiller à ce que les affaires publiques soient administrées conformément à la loi et donner son avis aux ministres titulaires des divers ministères du gouvernement du Québec sur toutes questions de droit qui concernent ces ministères. Il assume ainsi le rôle de gardien de la règle de droit.

Les juristes de l'État œuvrant auprès des ministères sont généralement rattachés au ministère de la Justice et assistent notamment le ministre de la Justice dans l'exercice de la fonction de jurisconsulte de l'État auprès du ministère client.

Ce modèle d'organisation des services juridiques a permis d'établir un équilibre entre l'exigence d'indépendance associée à la fonction de jurisconsulte et la recherche du lien de confiance avec le ministère client à la base de la relation du client et de son avocat/notaire. Ce modèle d'organisation des services juridiques a également encouragé au fil des ans le développement d'une culture organisationnelle qui incite le juriste de l'État à maintenir une distance professionnelle à l'égard de son client afin de lui donner l'heure juste.

Par ailleurs, sur le plan de la cohérence et de la cohésion dans l'interprétation et de la règle de droit, nous croyons que l'intérêt public est mieux servi par un modèle d'organisation des services juridiques dans lequel l'autorité du jurisconsulte de l'État a préséance. Même si l'interprétation des lois fiscales comporte des particularités qui lui sont propres, elle est souvent tributaire des autres lois et de leur interprétation. Le modèle d'organisation des services juridiques

gouvernementaux doit contribuer à intégrer dans sa culture organisationnelle l'interprétation des lois fiscales et leur application et non pas chercher à l'isoler davantage au sein d'une agence dans une culture qui lui serait propre.

Lorsque l'on considère l'étendue des pouvoirs détenus par le sous-ministre du Revenu, il nous semble essentiel dans une société libre et démocratique que les gardiens de la règle de droit jouissent de la plus grande indépendance possible.

Pour ces motifs, nous demandons que tous nos membres actuellement à l'emploi du ministère du Revenu puissent demeurer au sein de la fonction publique et relever de l'autorité du ministère de la Justice tout en demeurant affectés auprès de l'Agence du Revenu.

Nous demandons que la mobilité de nos membres au sein de la fonction publique soit maintenue dans l'intérêt des ministères clients et de la carrière des juristes de l'État.

TRIBUNAL DU TRAVAIL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DIVISION DE QUÉBEC

Nº: 200-28-000038-981

DATE: 4 JUILLET 2000

EN PRÉSENCE DE: MONSIEUR LE JUGE PAUL YERGEAU J.T.T.

ASSOCIATION DES JURISTES DE L'ÉTAT, requérante

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

et

**SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS DU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, intimés

et

**MES FRANCE BEAUREGARD, ÉDITH BOUCHER, GUY-HENRY DESROCHERS,
JOHANNE FORGET, NATHALIE FOURNIER, FRANÇOIS LAGACÉ, PAUL
MORIN, MARC SYLVAIN, BENOIT TARDIF**, mis en cause

JUGEMENT

I - Nature du litige

[1] En décembre 1998, l'Association des juristes de l'État, ci-après appelée AJE, faisait parvenir au greffe du Tribunal du travail une requête en inclusion basée sur les dispositions de l'article 66 de la Loi sur la fonction publique. Voici la teneur de cette requête :

« **Le syndicat soumet humblement :**

1. il a été accrédité le 10 janvier 1996 par le décret du gouvernement du Québec portant le numéro 14-06 afin de représenter tous les avocats et tous les notaires de la fonction publique, classés dans le corps d'emploi 115 au sens de la classification en vigueur au 2 septembre 1992, salariés au sens du *Code du travail*, à l'exception des personnes exclues par les membres du

AUTHENTIFICATION = KZ8ENRF558CN

comité conjoint et de celles qui pourraient être exclues conformément au quatrième paragraphe de l'article 66 de la *Loi sur la fonction publique*;

2. l'accréditation mentionnée au paragraphe 1 a été accordée à la suite de la recommandation datée du 28 novembre 1995 du comité conjoint constitué à cette fin;
3. les salariés mis en cause, dont la classification est celle des agents de recherche et de planification socio-économique (corps d'emploi 105 de la fonction publique), exercent leurs fonctions à la Direction générale de la législation et des enquêtes, service de la rédaction des lois du ministère du Revenu et occupent dans les faits un emploi d'avocat ou de notaire relevant de l'unité de négociation du syndicat;
4. d'ailleurs, le 20 novembre 1997, la Commission de la fonction publique, dans le cadre d'une enquête sur les tâches et fonctions effectuées par l'un des mis en cause, Me François Lagacé, conclut qu'elles relèvent des attributions dont la classification est celle des avocats et des notaires de la fonction publique;
5. en conséquence, le syndicat soumet que les personnes mises en cause doivent être incluses dans son unité de négociation;
6. la présente requête est bien fondée en faits et en droit;

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL DU TRAVAIL :

DÉCLARER que les personnes mises en cause sont incluses dans l'unité de négociation de l'Association des juristes de l'État. »

[2] L'article 66 de la Loi sur la fonction publique se lit comme suit :

« 66. **[Pouvoir du gouvernement]** Le gouvernement peut accorder l'accréditation à toute association de salariés pour représenter chacun des groupes visés dans les paragraphes 1^o, 3^o et 4^o de l'article 64 et les membres de chacune des professions visées dans le paragraphe 2^o du même article avec les personnes admises à l'étude de cette profession.

[Comité conjoint] Cette accréditation n'est accordée que sur la recommandation d'un comité conjoint constitué à cette fin par le gouvernement et formé pour moitié de représentants du groupe intéressé.

[Effet de l'accréditation] Cette accréditation a le même effet qu'une accréditation accordée par un commissaire du travail en vertu du Code du travail (chapitre C-27).

[Juridiction sur les litiges] Le Tribunal du travail décide de tout litige sur l'exclusion ou l'inclusion effective d'un fonctionnaire dans chacun de ces groupes et il a le pouvoir de révoquer l'accréditation et d'en accorder une nouvelle aux conditions prévues par le Code du travail. »

[3] Les parties ont été convoquées pour audition devant le Tribunal le 28 juin 1999. Dès le début de l'audience, il y a eu deux admissions des parties :

- a) les mis en cause sont membres du Barreau ou de la Chambre des notaires du Québec;
- b) il n'y a qu'un seul corps d'emploi d'avocat et notaire dans la fonction publique, c'est-à-dire le corps d'emploi 115.

[4] L'avocat de la Procureure générale a alors fait part qu'il désirait présenter une requête en irrecevabilité à l'encontre de la requête principale. Il soutint que :

- a) l'accréditation détenue par la requérante est restrictive car accordée par décret à la suite d'une recommandation conjointe ainsi que prescrit par la loi;
- b) les parties, au moment de la demande d'accréditation, n'ont jamais cherché à couvrir les mis en cause faisant partie du corps d'emploi 105;
- c) finalement, le Tribunal n'a pas compétence pour extensionner ou agrandir la couverture de l'accréditation par le biais de l'article 66 de la Loi sur la fonction publique.

[5] Après discussion avec les procureurs, il a été convenu de procéder au mérite d'abord et de permettre, avant les plaidoiries, à l'avocat de la Procureure générale de soumettre à nouveau sa requête en irrecevabilité. La cause a été ajournée à une date ultérieure étant donné que les parties désiraient revoir le tout.

[6] À la reprise des audiences le 22 février 2000 et après une longue conférence avec les procureurs, je leur ai posé quatre questions dont les réponses ont été les suivantes :

- a) les fonctions exercées par les mis en cause existaient au moment de l'accréditation obtenue par la requérante;
- b) ces mis en cause n'ont jamais été considérés sur la liste des avocats et notaires devant être couverts par l'accréditation recherchée par l'AJE;
- c) de même, ces personnes mises en cause et travaillant au ministère du Revenu n'ont jamais été visées par la requête en accréditation de l'AJE car elles étaient classées dans le corps d'emploi 105 et non 115;
- d) finalement, les parties ont confirmé qu'il y a un mécanisme par le biais de l'article 51 et suivants de la Loi sur la fonction publique pour faire nommer une personne du corps d'emploi 105 à celui de 115.

II. - Résumé des faits et des témoignages

[7] Par décret du 10 janvier 1996, le gouvernement du Québec accordait une accréditation à l'AJE pour les avocats et les notaires du corps d'emploi 115 qui travaillent pour lui. Comme le décret réfère à ce corps d'emploi, il y a donc lieu de reproduire ses dispositions :

« LES AVOCATS ET NOTAIRES

(115)

SECTION I

CORPS ET CLASSE D'EMPLOI

1. Les avocats et notaires forment un corps d'emploi dans la fonction publique.
2. Ce corps d'emploi comprend une classe d'emploi, la classe d'avocat et notaire.

SECTION II

ATTRIBUTIONS

3. Les avocats et notaires exercent, de façon principale et habituelle et pour le compte de l'État, les attributions prévues selon le cas, à la Loi sur le Barreau ou à la Loi sur le notariat. Ils exercent diverses activités exigeant une connaissance théorique et pratique de la législation, de la réglementation, de la jurisprudence et des procédures.

Ainsi, les avocats et notaires sont notamment appelés à conseiller les autorités sur toute question de droit, à étudier les problèmes de nature juridique qu'entraîne l'application des lois dont les ministères ou organismes ont la responsabilité de l'exécution, à collaborer à la rédaction de la législation, de la réglementation et de tous les autres documents de nature juridique, à participer à l'administration de la Justice et à représenter les ministères devant les tribunaux judiciaires et administratifs et devant les commissions d'enquête. »

[8] Le premier témoin entendu a été Me Luc BRUNEAU. Bien qu'avocat depuis seulement 1995, il s'occupe de la permanence de l'AJE depuis 1988. Il souligne qu'il y a environ 590 avocats et 60 notaires dans la fonction publique. Ces derniers travaillent dans des ministères ou pour des organismes de l'État. Ceux qui travaillent dans des ministères et qui occupent le corps d'emploi 115 relèvent tous du ministère de la Justice; ceux qui travaillent pour des organismes relèvent de la direction de l'organisme.

[9] En général, les tâches des avocats sont :

- représentation : tribunaux;
- les légistes :
 - rédaction;
 - opinion;
 - lois et règlements;(nos soulignés)
- conseillers juridiques;
- administration de la justice :
 - greffiers spéciaux;
 - registraires de faillite.

[10] Celles des notaires sont :

- fonction exclusive prévue à la loi;
- conseils juridiques;
- législation;
- greffiers spéciaux.

[11] Environ 30% des avocats et notaires de l'État sont affectés à des fonctions de légiste et sont classés dans le corps d'emploi 115. Seuls les légistes du ministère du Revenu ne sont pas classés dans le corps d'emploi 115.

[12] En 1995, lorsque l'accréditation a été demandée par l'AJE pour couvrir tous les juristes de l'État, les mis en cause n'ont pas été intégrés dans cette requête. Cependant, ces derniers continuaient leurs démarches auprès du Barreau et de la Commission de la fonction publique.

[13] Rappelons que c'est le Conseil du trésor qui établit les directives de classification et corps d'emploi dans la fonction publique.

[14] Le témoin suivant a été Me FRANÇOIS LAGACÉ, un des mis en cause. Il est avocat depuis 1982 et à l'emploi du ministère du Revenu depuis 1985. En 1987, il complète sa maîtrise en fiscalité à l'Université de Sherbrooke et en 1988, il est assigné à la rédaction des lois. Il est classé dans le corps d'emploi 105, soit celui des agents de recherche mais croit qu'il devrait plutôt être classé dans le corps d'emploi 115.

[15] C'est en 1990 que Me LAGACÉ a effectué les premières démarches auprès de son employeur pour être reclassé dans le corps d'emploi 115. La Commission de la fonction publique plaidera même en sa faveur à cette occasion. Mais le dossier n'a pas progressé. Voici deux lettres (MS-3 en liasse) qui méritent d'être reproduites. La première se lit comme suit :

« PERSONNEL Québec, le 28 mars 1991

Monsieur François Lagacé
Direction de la rédaction des lois et règlements

Monsieur,

Je tiens tout d'abord à m'excuser du délai à répondre à votre demande d'intervention formulée au mois de mai de l'année dernière relativement à votre classement.

Les consultations au Conseil du trésor furent plus longues que prévues et nous n'avons pas, à ce jour, reçu l'avis demandé quant à la classe d'emploi qui serait la plus appropriée aux tâches qui vous sont confiées.

Notre analyse étant terminée depuis maintenant environ huit mois, j'estime qu'il est plus que temps d'informer les autorités du ministère du Revenu de nos conclusions dans ce dossier.

Comme vous pourrez le constater à la lecture de la lettre ci-jointe, c'est dans ce sens que nous leur avons demandé de régulariser votre situation.

Je vous invite à communiquer avec M. Alain Côté, au poste téléphonique 643-3494, si vous désirez des informations additionnelles.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le Directeur de la vérification et des enquêtes
Jacques Milot
Commission de la fonction publique du Québec »

[16] Voici la deuxième lettre datée du même jour :

« Monsieur Pierre Poulin
Directeur des services professionnels
Ministère du Revenu

Monsieur le Directeur,

La présente fait suite aux propos échangés avec M. Alain Côté, chargé de mandat à notre direction, relatifs à la requête que nous ont présentée trois employés du ministère du Revenu, soit M. François Lagacé, Mme Diane Lelièvre et M. Marc Samson.

Ces trois personnes allèguent que les tâches qu'ils exercent à la Direction générale de la législation du ministère du Revenu correspondent davantage aux attributions générales décrites à la directive de classification numéro 115 concernant les avocats et notaires qu'à celles de la directive de classification numéro 105 concernant les agents de recherche et de planification socio-économique. Aussi, ils estiment que le ministère du Revenu aurait dû donner une suite positive à la demande de reclassement qu'ils vous ont déjà adressée et considèrent ce refus injuste et inéquitable.

En cours d'enquête, nous avons analysé deux descriptions d'emploi. L'une correspondant aux attributions exercées par M. Lagacé au Service des impôts des corporations et entreprises de la Direction des lois et règlements et l'autre, correspondant aux attributions exercées par Mme Lelièvre et M. Samson au Service de l'assistance technique aux oppositions de la Direction des oppositions, appels et affaires juridiques.

Selon les attributions décrites et les connaissances requises qui sont énumérées à ces documents, nous estimons que les emplois visés appartiennent à la classe d'emploi des avocats et notaires. En effet, la directive relative à cette classe d'emploi mentionne que les avocats et notaires exercent principalement des activités exigeant une connaissance théorique et pratique de la législation, de la réglementation, de la jurisprudence et des procédures. Or, ces exigences se retrouvent clairement précisées aux deux descriptions d'emploi analysées. De plus, la nette prépondérance des aspects légal et réglementaire sur ceux de la recherche et de la planification socio-économique renforce notre opinion à l'effet que ces emplois appartiennent à la classe des avocats et notaires plutôt qu'à celle des agents de recherche.

Tel que vous l'a précisé M. Côté, nous nous sommes adressés au Conseil du trésor, le 24 juillet 1990, pour obtenir un avis sur le niveau des emplois mis en cause. À ce jour, nous n'avons toujours pas reçu l'avis demandé; toutefois, nous avons été informés que ce dossier chemine actuellement au sein du Conseil et que les responsables procèdent aux études et analyses reprises et ce, en collaboration avec le ministère de la Justice.

Au terme de notre intervention, nous estimons que la requête de M. Lagacé, Mme Lelièvre et M. Samson est fondée et nous vous recommandons de prendre les mesures nécessaires aux fins de régulariser leur situation.

Je vous invite à communiquer avec M. Alain Côté, au poste téléphonique 643-3494, si des informations additionnelles vous étaient nécessaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le Directeur de la vérification et des enquêtes
Jacques Milot »

[17] Il n'y a pas eu de suite à ces recommandations.

[18] Devant l'impasse, Me LAGACÉ et ses collègues ont fait des démarches auprès du Barreau afin de faire analyser leurs tâches et d'obtenir une opinion favorable à leurs demandes. Effectivement, le Barreau a demandé une opinion juridique en 1997 à l'étude McCARTHY, TÉTRAULT qui conclut comme suit :

« 3.2.3 L'agent de recherche en droit fiscal « légiste rédacteur » »

Dans la description d'emploi du légiste rédacteur (annexe 4 cahier des annexes), la raison d'être de l'emploi est décrite comme suit en page 1 :

« Sous la direction du Chef de service, le titulaire a la responsabilité d'assurer la conformité des textes législatifs et réglementaires, dont la rédaction ou la révision lui est confiée, avec la politique fiscale et avec les autres normes rédactionnelles applicables. »

À la lecture de la description plus détaillée des fonctions, il apparaît clairement que la rédaction et la révision des textes législatifs telle que décrite implique nécessairement que le légiste rédacteur émette un avis juridique quant à ces textes.

Qu'il nous suffise de reproduire ci-après le passage suivant de la description d'emploi :

« De plus, les textes législatifs et réglementaires doivent revêtir les qualités suivantes :

- fidélité à la politique fiscale et caractère complet en regard de cette dernière;*

- *constitutionnalité;*
- *cohérence interne des textes;*
- *cohérence avec le cadre législatif et réglementaire existant;*
- *sécurité juridique (absence d'échappatoire) et légalité (pour les règlements, décrets et arrêtés ministériels);*
- *exactitude terminologique;*
- *langue correcte sur le plan linguistique;*
- *qualités stylistiques de clarté, de concision et d'intelligibilité;*
- *conformité avec les normes internes relatives aux renvois, aux références, à la présentation des textes, etc.*

Ces qualités ne sauraient être sacrifiées sans mettre en péril le but poursuivi. Chacune d'entre elles exige que le texte soit examiné sous un angle particulier, sans perdre de vue les autres. Ainsi, les exigences de qualité stylistique et des normes de légistique doivent être respectées, mais sans sacrifier la sécurité nécessaire au maintien de l'équilibre entre toutes ces qualités nécessite beaucoup de jugement.

Enfin, il est de nature même des textes législatifs et réglementaires qu'ils s'appliquent à un ensemble de cas ou d'activités. »

L'exécution de ces tâches nous apparaît de plus déborder largement des avis et consultations d'ordre financier, administratif ou fiscal qu'il est possible aux comptables agréés de donner en vertu de l'article 141 de la Loi sur le Barreau.

Nous sommes donc d'avis que le travail de rédaction et de révision effectué par le légiste rédacteur implique nécessairement, à la lecture de la description d'emploi, qu'il doive donner des consultations et avis d'ordre juridique pour le compte d'autrui au sens de l'article 128 de la Loi sur le Barreau. »

[19] Il y a eu alors une nouvelle demande à la Commission de la fonction publique qui, encore une fois, donnait une recommandation favorable à Me LAGACÉ. Voici quatre lettres (pièces R-3, R-5, R-6 et R-7) qui datent, la première du 20 novembre 1997 et les autres par la suite et qui ont réanimé le débat :

« Québec, le 20 novembre 1997

Monsieur André Brochu
Sous-ministre adjoint et directeur général
Ministère du Revenu

Monsieur, le Sous-ministre adjoint,

Le 13 mai dernier, un employé de votre ministère, M. François Lagacé, nous adressait une requête dans laquelle il nous demandait une enquête, en vertu des

dispositions prévues à l'article **115** de la *Loi sur la fonction publique*, relativement au niveau de son emploi.

De façon plus précise, cette personne alléguait que les tâches qu'elle exerçait à la Direction générale de la législation du ministère du Revenu correspondaient davantage aux attributions générales décrites à la directive de classification numéro **115**, concernant les avocats et notaires, qu'à celles de la directive de classification numéro **105**, concernant les agents de recherche et de planification socio-économique.

Des échanges et analyses effectués sur le sujet, il est ressorti clairement que, de façon générale, la difficulté de déterminer si certains emplois devaient être classés avocat ou agent de recherche en droit s'expliquait par la référence qui peut être effectuée à la fois à la *Loi sur le Barreau* et à la *Loi sur la fonction publique*. La Commission a alors établi que l'analyse de tels emplois devait d'abord reposer sur les directives de classification en faisant remarquer que celles-ci définissaient l'appartenance à un corps d'emploi sur la base de fonctions que le fonctionnaire exerce de façon principale et habituelle. Dans ces circonstances, il en résulte donc que, s'il n'exerce qu'occasionnellement une fonction dévolue à un membre du Barreau, il ne doit pas être nécessairement classé avocat. Toutefois, dans ce cas, aux fins de ne pas contrevenir à la *Loi sur le Barreau*, le titulaire doit alors être membre en règle. Cette position exprimée par les membres de la Commission est également partagée par les autorités du Conseil du trésor.

Par ailleurs, en cours d'enquête, nous avons pris connaissance du mémoire, préparé à la demande du Barreau, par la firme « McCarthy Tétrault » concernant « l'application de la *Loi sur le Barreau* à certaines fonctions exercées par des employés du ministère du Revenu du Québec ».

Dans ces circonstances, il nous est donc apparu opportun d'appliquer à l'emploi sous-étude l'analyse reproduite par cette firme dans son mémoire eu égard à quatre types de fonctions exécutées par les agents de recherche en droit fiscal (juriste, fiscaliste, légiste-rédacteur et agent d'opposition). Cette application nous apparaissait d'autant plus pertinente et essentielle compte tenu que l'analyse fut effectuée à partir de la même description d'emploi que vous nous aviez fournie au début de notre enquête.

L'analyse effectuée par la firme « McCarthy Tétrault », dans son mémoire aux pages 42 à 44, de la description d'emploi du légiste-rédacteur fait en sorte qu'elle conclut en ces termes : « À la lecture de la description plus détaillée des fonctions, il apparaît clairement que la rédaction et la révision des textes législatifs telle que décrite implique nécessairement que le légiste-rédacteur émette un avis juridique quant à ces textes. Nous sommes donc d'avis que le travail de rédaction et de révision effectué par le légiste-rédacteur implique nécessairement, à la lecture de la description d'emploi, qu'il doive donner des consultations et avis d'ordre juridique pour le compte d'autrui au sens de l'article 128 de la *Loi sur le Barreau* ».

Compte tenu de ce qui précède, au moins 80% (50% rédacteur et 30% réviseur) des fonctions principales et habituelles décrites à la description d'emploi de monsieur Lagacé, ci-jointe en annexe, sont reconnues comme étant réservées aux avocats.

Au terme de notre intervention, la Commission estime, en accord avec les autorités du Conseil du trésor, que la requête de monsieur Lagacé est fondée et nous vous recommandons de prendre les mesures nécessaires aux fins de régulariser sa situation.

La Commission apprécierait être informée de la décision que vous prendrez dans ce dossier à la suite de cette présente recommandation.

(...)

Le Directeur des études et enquêtes

Jacques Milot »

[20] La pièce R-5 se lit comme suit :

« Québec, le 23 juin 1998

Monsieur Jean Larochelle
Secrétaire associé au personnel de la fonction publique
Secrétariat du Conseil du Trésor

Monsieur le Secrétaire,

Le 13 mai 1997, un employé du ministère du Revenu, M. François Lagacé, adressait une requête à la Commission dans laquelle il demandait une enquête relativement au niveau de son emploi.

Cette personne alléguait que les tâches qu'elle exerçait à la Direction générale de la législation de son ministère correspondaient davantage aux attributions générales décrites à la *Directive de classification concernant les avocats et notaires* qu'à celles de la *Directive de classification concernant les agents de recherche et de planification socio-économique*.

Le 20 novembre 1997, au terme de son intervention dans ce dossier, la Commission concluait en ces termes : « ...la Commission estime, en accord avec les autorités du Secrétariat du Conseil du trésor, que la requête de monsieur Lagacé est fondée et nous vous recommandons de prendre les mesures nécessaires aux fins de régulariser sa situation ».

Le 24 mars 1998, M. Yves Cantin, directeur général des ressources humaines et matérielles au ministère du Revenu, nous répondait que les autorités du ministère refusaient de donner suite à cette recommandation.

Après examen de cette lettre, la Commission a maintenu sa conclusion initiale selon laquelle la requête de monsieur Lagacé est fondée et elle a reconnu, à nouveau, que les tâches qu'il exerce appartiennent à la classe d'emploi des avocats.

Se référant à l'article **81** de la *Loi sur la fonction publique* et à la *Politique d'évaluation des emplois de la fonction publique*, la Commission vous invite à appuyer sa recommandation dans ce dossier dont les divers documents sont déjà en possession de votre Service des politiques.

(...)

Le secrétaire,
Jean Marquis »

[21] Suit la pièce R-6 :

« Québec, le 23 juin 1998

Monsieur Yves CANTIN
Directeur général des ressources humaines et matérielles
Ministère du Revenu

Monsieur le Directeur général,

La présente donne suite à la vôtre du 24 mars dernier dans laquelle vous informiez la Commission que les autorités de votre ministère ne partageaient pas ses conclusions et celles du Secrétariat du Conseil du trésor dans le dossier soumis par M. François Lagacé.

La Commission vous rappelle que sa position reposait sur le fait que monsieur Lagacé exerçait de façon principale et habituelle des actes réservés aux membres du Barreau au sens de l'article **128** de la *Loi sur le Barreau* et que, conséquemment, il devait appartenir à la classe d'emploi **115** (avocats) et non à celle des agents de recherche (**105**). Cette position est d'ailleurs appuyée par le mémoire de Me André P. Gauthier du cabinet d'avocats McCarthy Tétrault qui soutient que la rédaction et la révision législatives impliquent nécessairement « ...que le légiste émette un avis juridique... ».

Les autorités de votre ministère, quant à elles, prétendent que les travaux d'analyse qui sous-tendent la rédaction ou la révision législative ne sont pas des avis juridiques donnés à autrui au sens de l'article **128** de la *Loi sur le Barreau*. En conséquence, elles estiment que les fonctions principales et habituelles exercées par l'employé ne sont pas réservées aux avocats et qu'il n'a donc pas à être classé dans la classe d'emploi des avocats et notaires.

La Commission partage votre avis eu égard à la différence qui doit être faite entre les travaux d'analyse et de recherche préparatoires à la rédaction et la rédaction proprement dite. Elle exprime son accord relativement à cette distinction en convenant que les activités qui sous tendent la rédaction peuvent être accomplies par un agent de recherche. Toutefois, compte tenu des informations dont elle dispose, la Commission ne partage pas votre conclusion eu égard aux tâches accomplies par monsieur Lagacé car, à son avis, ce dernier exerce aussi des fonctions de rédaction.

La Commission tient aussi compte des propos de monsieur Lagacé qui, en réaction à votre position, écrivait ce qui suit :

« Pour ce faire, à titre de légiste, chaque modification apportée à la loi requiert une analyse détaillée, laquelle est d'autant plus fouillée qu'il est reconnu que le domaine de la fiscalité est un des domaines de droit parmi les plus complexes sinon le plus complexe de la législation tant québécoise que canadienne. Pour chaque modification apportée, le légiste s'interroge sur l'état du droit existant, sur le but recherché par la politique fiscale et sur la manière la plus adéquate de traduire en langage législatif la politique fiscale applicable. Pour chaque telle modification, le légiste rédige une note explicative et pour les cas les plus complexes, le légiste supporte ses choix au moyen d'une *note interne* dans laquelle il explique les choix qu'il a faits. À titre de légiste, nous sommes appelés continuellement à interpréter la Loi de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, en fin de projet, nous sommes appelés à conseiller le ou la ministre du Revenu lors de la commission parlementaire chargée d'étudier nos projets de loi ».

Considérant ce qui précède et après analyse, d'une part, des informations consignées dans les 19 pages de la description d'emploi du requérant et, d'autre part, des commentaires et échanges avec vos représentants sur les conclusions du rapport du comité « ad hoc », la Commission maintient sa conclusion initiale selon laquelle la requête de monsieur Lagacé est fondée et reconnaît, à nouveau, que les tâches qu'il exerce à titre de légiste-rédacteur au sein de votre ministère appartiennent à la classe d'emploi des avocats. Elle vous réitère donc sa recommandation de prendre les mesures nécessaires aux fins de régulariser sa situation.

La Commission apprécierait être informée de la décision que vous prendrez dans ce dossier qu'elle a porté à la connaissance du secrétaire associé au personnel de la fonction publique au Secrétariat du Conseil du trésor.

Veillez...

Le secrétaire,
Jean Marquis »

[22] Finalement, la pièce R-7 :

« Sainte-Foy, le 2 juillet 1998

Monsieur Jean Marquis
Commission de la fonction publique

Monsieur le Secrétaire,

Nous avons pris connaissance de votre lettre du 23 juin dernier dans laquelle vous nous recommandiez de prendre les mesures nécessaires aux fins de régulariser la situation d'un de nos légistes rédacteurs, suite à sa requête auprès de la Commission.

Nous prenons acte de la demande que vous nous formulez et vous informons que nous avons rencontré les autorités de la direction générale concernée pour analyser les impacts de cette demande. Par la même occasion, nous avons fait état du contexte de la révision de la classification, qui est en cours et dont la famille sur les services juridiques et de la justice, de l'ordre public et de la protection publique, débutera au cours des prochains mois.

Les autorités de la Direction générale de la législation et des enquêtes ont pris l'engagement d'analyser les conséquences d'un reclassement d'un ou de certains de leurs effectifs sur leur organisation du travail, pour le volet législation et d'envisager des hypothèses de solution à cette problématique tenant compte de la révision en cours, permettant de résoudre, nous l'espérons, les problèmes rencontrés à ce jour par les employés visés.

En espérant que ces informations répondront à votre demande, veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le Directeur des ressources humaines
Alain Blouin »

[23] Le ministère du Revenu n'a pas donné suite à cette deuxième recommandation; il a plutôt formé un comité qui, après avoir analysé tout le dossier, a conclu dans le sens inverse de la Commission mais avec plusieurs bémols.

[24] Plutôt que de décrire en détails les tâches effectuées par Me LAGACÉ, il m'apparaît plus utile de reproduire des parties importantes de la description d'emploi d'un agent de recherche. On rappelle que les descriptions d'emploi relèvent de l'employeur et que Me LAGACÉ a indiqué que la description déposée comme pièce R-4 est conforme à ses tâches et celles de ses collègues.

« Titre du corps d'emploi

Agent de recherche en droit fiscal N° du corps 105

2. Raison d'être de l'emploi

Sous la direction du Chef de service, le titulaire a la responsabilité d'assurer la conformité des textes législatifs et réglementaires, décrets ou arrêtés ministériels dont la rédaction ou la révision lui est confiée, avec la politique fiscale et avec les autres normes rédactionnelles applicables.

3. Description des fonctions

1) Sous la direction du Chef de service, rédiger à l'aide d'un micro-ordinateur, des textes législatifs et réglementaires en matière fiscale, principalement dans le domaine de l'impôt sur le revenu, ainsi que des décrets, arrêtés ministériels, C.T. : 50%

1° en analysant les énoncés de politique fiscale québécoise, et, au besoin, fédérale (pour les mesures d'harmonisation), et les textes législatifs et réglementaires québécois et fédéraux pertinents afin de bien saisir tous les aspects de chaque mesure considérée;

2° en consultant et en effectuant des recherches dans des banques magnétiques de textes législatifs ou réglementaires québécois et fédéraux, dans des ouvrages, publications et outils de travail divers (recueils de notes techniques détaillées, notes internes, tables de concordance, directives d'interprétation, notes explicatives, guides, précédents, lexiques, dictionnaires, grammaires etc.) afin de réunir toute l'information nécessaire à la rédaction de textes possédant les qualités requises;

3° en élaborant des hypothèses et des scénarios et en se posant toutes les questions pertinentes et nécessaires pour pouvoir formuler des règles qui couvrent tous les aspects de la mesure considérée, par exemple les questions suivantes :

- qui? (réfère aux personnes physiques ou morales qui sont sujets ou objets de l'action);
- quoi? (réfère aux activités ou aux objets de l'action ou à la finalité de l'action);
- quand? (réfère au commencement, à la fin et à la durée d'une action ou d'un état);
- combien? (réfère aux sommes d'argent, au nombre de personnes ou de choses);
- comment? (réfère aux modalités, moyens);
- à quelles conditions?
- où? (réfère aux circonstances de lieu).

4° en consultant les personnes-ressources compétentes afin de vérifier ses solutions ou d'obtenir de l'information ou de l'assistance;

5° en faisant la synthèse des résultats de ses analyses, recherches, hypothèses, consultations et scénarios afin de déterminer quelles dispositions devront être modifiées ou insérées dans la loi ou les règlements et de déterminer le contenu de ces dispositions;

6° en déterminant, à l'aide de guides et de précédents, le genre de modifications à effectuer et la façon de structurer les textes;

7° en rédigeant les textes appropriés.

2) Rédiger, à l'aide d'un micro-ordinateur, les notes explicatives détaillées propres à chaque article modifié, remplacé, abrogé ou inséré, en identifiant les informations utiles ou nécessaires à la compréhension par des tiers du contenu de l'article, ou de certaines de ses parties, de son rôle et de sa raison d'être, en colligeant les informations nécessaires et en les présentant selon les normes : 10%.

3) Rédiger, à l'aide d'un micro-ordinateur, les notes internes propres à certains articles en identifiant les questions de fond ou de forme qui appellent un commentaire, en identifiant, selon le cas, les problèmes rencontrés, les choix envisagés et la solution retenue avec motifs et raisonnement à l'appui, les consultations effectuées, les avis ou instructions obtenus et autres détails utiles aux fins d'expliquer ou de justifier le contenu de l'article rédigé : 5%.

4) Effectuer divers travaux se rapportant à la rédaction de textes législatifs et réglementaires ou de décrets, notamment la rédaction de résumés de mesures, de listes d'articles regroupés par mesure, par thème ou autres critères, de listes de références à des autorités de politique fiscale et à des textes législatifs ou réglementaires, de tableaux contenant des données, des références, des informations et des commentaires pour faciliter le suivi des opérations et la compréhension des textes, de tableaux de concordance entre articles de loi ou de règlement pour faciliter les travaux de rédaction législative, la rédaction de projets de mémoire au Conseil des ministres, de recommandations du ministre et de décret, de projets de lettre ou de notes explicatives, de textes divers se rapportant à la législation ou à la réglementation fiscale, la réalisation de recherches, la cueillette, l'analyse et la synthèse de données, la participation à des comités, ou à des groupes de travail et l'expression d'opinions : 5%;

1° en réunissant des informations pertinentes et en les organisant à l'aide d'un micro-ordinateur afin d'en permettre le repérage rapide et commode dans les tableaux et listes;

2° en réunissant les informations pertinentes et en les présentant dans le cadre d'un texte suivi, de la façon appropriée au genre (recommandation, décret, mémoire, lettre, note explicative, etc.) afin que ces documents atteignent leurs objectifs.

5) Effectuer une révision détaillée, approfondie et finale : 30%

A) de textes législatifs et réglementaires, décrets, arrêtés ministériels, C.T., principalement en matière d'impôt sur le revenu :

1° en analysant les textes législatifs et réglementaires soumis à sa révision;

2° en analysant des énoncés de politique fiscale québécoise, et, au besoin, fédérale (pour les mesures d'harmonisation), et les textes législatifs et réglementaires québécois et fédéraux pertinents afin de bien saisir tous les aspects de chaque mesure considérée;

3° en consultant et en effectuant des recherches dans des banques magnétiques de textes législatifs ou réglementaires québécois et fédéraux, dans des ouvrages, publications et outils de travail divers (recueils de notes techniques détaillées, notes internes, tables de concordance, directives d'interprétation, notes explicatives, guides, précédents, lexiques, dictionnaires, grammaires etc.) afin de réunir toute l'information nécessaire pour que les textes possèdent les qualités requises;

4° en élaborant des hypothèses et des scénarios et en se posant toutes les questions pertinentes et nécessaires pour pouvoir formuler des règles qui couvrent tous les aspects de la mesure considérée, par exemple les questions suivantes :

(...)

5° en consultant au besoin des collègues afin de vérifier ses solutions;

6° en faisant la synthèse des résultats de ses analyses, recherches, hypothèses, consultations et scénarios afin de déterminer si les textes soumis à sa révision doivent ou non être modifiés (regroupés, fractionnés, éliminés) et dans l'affirmative, de quelle manière, et s'il y a lieu d'ajouter les dispositions manquantes;

7° en effectuant les modifications nécessaires à l'aide de son micro-ordinateur, afin que les textes révisés aient toutes les qualités requises et que tous les aspects de chaque mesure soient adéquatement couverts ou, s'il le juge opportun, en retournant le texte au rédacteur avec des commentaires afin que celui-ci le modifie, et en répétant ces opérations jusqu'à ce que le texte ait toutes les qualités requises;

B) des notes explicatives détaillées accompagnant les textes législatifs et réglementaires qu'il révisé :

1^o en analysant la note explicative en regard du texte législatif pertinent, de son contexte législatif et de la mesure à laquelle le texte donne suite afin de bien en saisir le contenu;

2^o en identifiant les informations utiles ou nécessaires à la compréhension par des tiers du contenu de l'article ou de certaines de ses parties, et en les comparant à celles identifiées dans la note afin de faire en sorte que la note contienne seulement ce qui est nécessaire et pertinent à la compréhension de l'article;

3^o en vérifiant l'aspect formel de la note et particulièrement sa clarté et en la corrigeant ou en rédigeant une nouvelle au besoin, particulièrement si le texte législatif qu'elle accompagne a été modifié, afin que la note revête toutes les qualités requises;

C) des notes internes accompagnant les textes législatifs et réglementaires qu'il révisé :

1^o en analysant la note interne en regard du texte législatif ou réglementaire afin de bien en comprendre le contenu;

2^o en vérifiant la logique du raisonnement, l'exactitude des informations et la clarté de la note;

3^o en la corrigeant ou en rédigeant une nouvelle au besoin afin que la note ait toutes les qualités requises;

D) des autres textes et documents suivants : résumés de mesures, listes d'articles regroupés par mesure, par thème ou autres critères, listes de références à des autorités de politique fiscale et à des textes législatifs ou réglementaires, tableaux contenant des données, des références, des informations et des commentaires pour faciliter le suivi des opérations et la compréhension des textes, tableaux de concordance entre articles de loi ou de règlement ou autres données pour faciliter les travaux de rédaction législative, projets de mémoire au Conseil des ministres, de recommandation du ministre et de décret, projets de lettre ou de note explicative, textes divers se rapportant à la législation ou à la réglementation fiscale :

1^o en réunissant des informations pertinentes et en les comparant à celles figurant dans le texte révisé afin de s'assurer qu'il les contient toutes;

2^o en s'assurant que ces informations sont présentées de façon appropriée,

le tout afin que ces textes atteignent leurs objectifs.

Similitude entre les fonctions de révision et de rédaction

La fonction de révision comporte une démarche et des opérations très semblables à celles de la fonction de rédaction. Cette similitude tient au fait que les deux fonctions portent sur les mêmes textes et sur tous les aspects de ces textes.

Caractère hautement spécialisé et très complexe de ces fonctions d'analyse, d'élaboration de scénarios et d'hypothèse et de rédaction de textes législatifs et réglementaires

Les fonctions d'analyse de mesures fiscales, des lois et règlements, des textes législatifs et réglementaires et autres documents, les fonctions de recherche et d'élaboration de scénarios et d'hypothèses ainsi que le travail de rédaction et de révision des textes législatifs et réglementaires en matière d'impôt sur le revenu exigent l'analyse approfondie d'une très grande quantité de données, l'établissement de relations très complexes, explicites (renvois à d'autres articles) et non explicites (relations entre articles et parties de la loi, non mentionnées dans les textes législatifs), l'identification de nombreuses répercussions directes et indirectes, variées parmi plusieurs, et la vérification en détail du caractère opérationnel et équitable des dispositions à rédiger, de leur fidélité à l'esprit de la politique fiscale et de leur cohérence avec le cadre législatif ou réglementaire.

Le choix judicieux d'une solution ayant ces qualités implique la prise en compte d'intérêts opposés, ou fortement divergents (ceux des contribuables, du trésor public, de l'appareil administratif), ce qui nécessite beaucoup de jugement.

Ces fonctions sont généralement inhabituelles car les mesures de politique fiscale sont très différentes d'une année à l'autre, souvent même entièrement nouvelles, comme en témoigne le nombre très élevé de modifications législatives qui affectent la législation fiscale à chaque année.

Ces fonctions revêtent un caractère très spécialisé en raison du grand nombre de connaissances spécifiques à cette discipline qui sont nécessaires pour s'y livrer, notamment celles qui se rapportent aux très nombreuses modifications législatives et réglementaires qui affectent les lois fiscales chaque année.

Le caractère très spécialisé et très complexe de ce travail est également accentué par le style de rédaction de la Loi sur les impôts et du Règlement sur les impôts, différent de celui des autres lois. Ce style, traditionnellement inspiré du modèle anglo-saxon, se caractérise par une recherche très poussée de la précision. Cette recherche se manifeste par la mention d'un grand nombre de détails et de variables, souvent à l'intérieur d'une même phrase. La raison de cette recherche de la précision est le besoin de sécurité lorsque les revenus de l'État sont en jeu; le législateur préfère viser explicitement toutes les situations possibles et laisser le moins possible de marge à l'interprétation. Il en résulte des textes exceptionnellement denses et même surchargés, qu'il s'avère très difficile d'alléger sans compenser du même coup par la répétition d'éléments

essentiels. Ceci a pour effet de rendre très difficiles l'analyse, la compréhension, et, à plus forte raison, la modification des textes, qu'il s'agisse d'intervenir dans le corps d'un article ou d'ajouter des articles dans la structure déjà fort complexe de la loi ou du règlement.

De plus, les textes législatifs et réglementaires doivent revêtir les qualités suivantes :

- fidélité à la politique fiscale et caractère complet en regard de cette dernière;
- constitutionnalité;
- cohérence interne des textes;
- cohérence avec le cadre législatif et réglementaire existant;
- sécurité juridique (absence d'échappatoire) et légalité (pour les règlements, décrets et arrêtés ministériels);
- exactitude terminologique;
- langue correcte sur le plan linguistique;
- qualités stylistiques de clarté, de concision et d'intelligibilité;
- conformité avec les normes de légistique (propres à la rédaction des textes législatifs et réglementaires) et avec les normes internes relatives aux renvois, aux références, à la présentation des textes, etc.

Ces qualités ne sauraient être sacrifiées sans mettre en péril le but poursuivi. Chacune d'entre elles exige que le texte soit examiné sous un angle particulier, sans perdre de vue les autres. Ainsi, les exigences de qualité stylistique et des normes de légistique doivent être respectées, mais sans sacrifier la sécurité juridique ni l'exactitude terminologique. Le choix de priorités nécessaires au maintien de l'équilibre entre toutes ces qualités nécessite beaucoup de jugement.

Enfin, il est de la nature même des textes législatifs et réglementaires qu'ils s'appliquent à un ensemble de cas ou d'activités.

(...)

6. Connaissances

6.1 Connaissances théoriques et appliquées

(...)

Ampleur du droit de l'impôt sur le revenu

La Loi sur les impôts constitue une loi extrêmement volumineuse et complexe. Elle compte au-delà de 3 500 articles, regroupés en dix parties, elles-mêmes divisées en plusieurs livres, et en plusieurs dizaines de titres, chapitres et sections. Elle occupe un recueil complet des lois refondues. De plus, les dates d'application des modifications qui l'affectent représentent en moyenne environ 30% du volume des projets de loi qui la concernent; ces dates d'application ne figurent pas dans les articles de la Loi sur les impôts mais constituent une partie essentielle de la loi et doivent être consultées dans des recueils annuels des lois.

La Loi sur les impôts est modifiée par au moins deux projets de loi par année comportant régulièrement plus de 150 pages chacun.

Le Règlement sur les impôts qui complète la Loi sur les impôts comporte pour sa part plus de 1 130 articles, regroupés dans des divisions reflétant celles de la Loi sur les impôts. Les dates d'application des modifications y constituent aussi une partie essentielle et doivent être consultées dans les textes réglementaires publiés dans la Gazette officielle du Québec plusieurs fois par année et comportant chacun un grand nombre d'articles.

La Loi sur les impôts et le Règlement sur les impôts font l'objet de directives internes d'interprétation couvrant plusieurs centaines de pages.

La doctrine en impôt sur le revenu donne lieu à de nombreuses publications : revues, volumineux recueils comportant mises à jour tels ceux de CCH, (dix volumes) Canada Tax Service (12 volumes), traités, recueils de textes annotés, recueils de jurisprudence, bulletins de commentaires sur la législation et la jurisprudence, etc.

La terminologie pertinente comporte de nombreuses expressions définies dans la Loi sur les impôts et dans le Règlement sur les impôts. Elle en comporte aussi plusieurs autres qui ne sont pas définies mais qui sont consacrées par l'usage ou dans le cadre de la loi et des règlements. De même, il existe une grande variété de tournures de phrases utilisées pour décrire des situations ou des activités visées par la loi, avec lesquelles le titulaire se doit d'être familier afin de les utiliser à bon escient.

(...)

8. Responsabilités à l'égard des résultats

8.1 Décrire l'ampleur des conséquences de l'emploi sur :

Nature de la responsabilité du titulaire

Le travail du titulaire a un impact déterminant sur les textes législatifs qui sont soumis à l'Assemblée nationale et sur les textes réglementaires qui sont soumis au Conseil des ministres ainsi que sur les autres textes et documents qui les accompagnent puisque ce travail consiste à rédiger ces textes. La révision de ces textes peut donner lieu à des changements dont la nature et l'ampleur dépendent de la mesure dans laquelle ils possèdent les qualités requises (voir bloc 3) mais qui ne sont normalement pas très substantiels.

Objectifs de la Direction

Le travail du titulaire a un impact déterminant sur la poursuite de la mission et l'atteinte des objectifs majeurs de la Direction, à savoir la production des textes législatifs et réglementaires. Il a aussi un impact déterminant sur plusieurs autres extrants majeurs de la Direction tels que les mémoires au Conseil des

ministres, les notes explicatives détaillées sur les textes législatifs, les résumés des mesures fiscales avec la liste des articles regroupés par mesure. Ces documents sont destinés à l'usage du Ministre et des autres unités administratives tant à l'extérieur de la Direction générale de la législation (particulièrement en regard des renseignements donnés au public, de la vérification des déclarations de revenus et des cours de perfectionnement au personnel) qu'à l'intérieur de celle-ci (particulièrement en regard du traitement des oppositions).

Objectifs et programmes de la Direction générale, du ministère et du gouvernement

Les textes législatifs et réglementaires font également partie des objectifs et des programmes de la Direction générale, du ministère du Revenu et du gouvernement. La rédaction des textes législatifs et réglementaires représente une étape essentielle de l'implantation et de la réalisation de la politique fiscale du gouvernement puisque le ministère ne peut agir en dehors du cadre des lois qui expriment juridiquement cette politique. (Loi sur le ministère du Revenu, L.R.Q., chap. M-31, art. 2)

Activités des tribunaux

Le travail du titulaire a, de par sa nature même, des conséquences directes sur le travail des tribunaux puisque celui-ci porte sur l'interprétation des textes législatifs et réglementaires fiscaux lors des litiges qui opposent le ministère du Revenu aux contribuables.

Conséquences

Les textes qui ne sont pas conformes à la politique fiscale ou qui n'ont pas toutes les qualités requises peuvent, selon la nature des écarts en cause, compromettre plus ou moins gravement les objectifs de cette politique et comporter en conséquence pour le contribuable ou pour le gouvernement des pertes de revenus ou des inconvénients plus ou moins considérables.

Une terminologie incorrecte, l'absence de cohérence interne ou avec l'ensemble du cadre législatif ou l'absence de sécurité juridique peuvent entraîner des problèmes d'interprétation insolubles, susceptibles d'avoir les mêmes conséquences. »

[25] Lors de son témoignage, Me LAGACÉ a donné des exemples de travaux exécutés. Il a expliqué à quoi servent les notes explicatives de même que les notes internes qui accompagnent les textes complétés.

[26] En Commission parlementaire, le légiste est appelé à assister le ministre et le sous-ministre pour expliquer les textes rédigés. Évidemment, ceux-ci doivent correspondre à la politique fiscale que le gouvernement tente d'implanter. Ce travail

nécessite une étude approfondie de toutes les lois fiscales, non seulement provinciales mais également fédérales, afin de rechercher une cohérence nécessaire entre les deux paliers de gouvernement. Il y a des contacts qui sont alors établis entre les légistes des deux gouvernements.

[27] Rédiger un texte de loi implique que l'on doive bien comprendre la loi actuelle, que l'on doive assimiler correctement les amendements qui sont proposés et finalement que l'on doive traduire la politique fiscale recherchée dans un texte clair et adéquat. Toutes ces étapes demandent au légiste de prendre constamment une foule de décisions d'interprétation pour traduire le tout dans un texte cohérent et respectant le mandat reçu. C'est là vraiment la formulation d'une opinion juridique différente de celle que doit faire l'avocat qui conseille son client mais qui est néanmoins, à tous égards, de l'ordre d'une même espèce, sans l'ombre d'un doute quant à moi.

[28] À l'occasion, le légiste peut travailler pour un autre ministère mais c'est par exception.

[29] Les légistes du ministère du Revenu sont appelés à rédiger environ 40% du menu législatif de tout le gouvernement.

[30] Les autres témoins, Mes Robert POUPART, Paul MORIN, Johanne FORGET, Guy-Henri DESROCHERS ont tous confirmé les dires de Me LAGACÉ en ajoutant des couleurs personnelles de leur travail. Me DESROCHERS a des fonctions un peu différentes mais une admission est faite selon laquelle tous les mis en cause doivent être affectés également par la décision que je rendrai.

[31] Tantôt ils sont appelés à faire des opinions juridiques, tantôt des résumés vulgarisés des textes qui sont soumis à la compréhension des non-spécialistes, tantôt des interventions en Commission parlementaire pour expliquer des choix de textes. Ces travaux sont extrêmement complexes et d'une importance capitale pour le gouvernement car une erreur des légistes dans l'accomplissement de leurs tâches peut conduire à des répercussions fiscales importantes pour l'État. Tous les intervenants dans ce dossier reconnaissent les difficultés de la tâche.

[32] Il m'apparaît inutile de continuer d'allonger le texte en y ajoutant les autres éléments que la requérante a mis en preuve. L'essentiel me paraît satisfait.

III – Position de la Procureure générale

[33] Je rappelle la déclaration du représentant de la Procureure générale : « *Notre absence de contestation de la présente requête, sauf pour ce qui a trait de la requête en irrecevabilité, doit être vue et comprise comme étant une position de neutralité vis-à-vis la requérante, le syndicat intimé ou les mis en cause* ». On ne peut l'interpréter en faveur de l'une ou l'autre des parties.

[34] De plus, Me ROYER a développé à nouveau les motifs pour lesquels la Procureure générale s'objectait à la recevabilité de la requête. Ces objections ont été résumées au début du présent jugement.

[35] Les procureurs de l'AJE et du S.P.G.Q. ont mentionné pour leur part ne pas partager le point de vue de la Procureure générale et ont demandé au Tribunal de rendre jugement au mérite.

IV.- Motifs du jugement

[36] Bien qu'admettant qu'elle n'a jamais cherché à couvrir par son accréditation de 1996 les mis en cause, l'AJE plaide, qu'à ce moment, ils étaient classés agents de recherche. En effet, le ministère du Revenu les considérait comme des agents de recherche et non des avocats. Comme ce n'est qu'en 1997 que le présent débat a repris, et ce, postérieurement à l'accréditation, il est normal que le Tribunal exerce sa compétence pour trancher.

[37] Voici la question : Les activités exercées par les mis en cause sont-elles des activités couvertes par l'accréditation de l'Association des juristes de l'État ou non?

[38] Toutes les parties s'entendent pour dire que le Tribunal n'a pas compétence pour nommer les mis en cause dans un autre corps d'emploi mais l'AJE et le S.P.G.Q. sont d'avis que si j'arrive à la conclusion que leurs tâches relèvent plutôt de la classification du corps d'emploi 115 au lieu de 105, le Tribunal aurait alors compétence pour indiquer à la Procureure générale la voie à suivre.

[39] Il se dégage aussi des plaidoiries que ce n'est pas parce qu'on est avocat, que l'on doit faire partie du corps d'emploi 115. Je peux être avocat et n'exercer aucune des activités de cette profession. Il y a donc consensus selon lequel les avocats et les notaires sont classés comme tels en autant qu'ils exercent de façon habituelle et principale les activités de leur profession.

[40] La Loi sur le Barreau (L.R.Q. c. B-1) définit « l'avocat » en ces termes :

« 1. e) « AVOCAT », « conseiller juridique », « membre du Barreau », « procureur » : quiconque est inscrit au Tableau ».

[41] Quant à l'exercice de la profession d'avocat, les articles 128 et 129 décrètent ce qui suit :

« 128. 1. Sont du ressort exclusif de l'avocat en exercice ou du conseiller en loi les actes suivants exécutés pour le compte d'autrui :

a) donner des consultations et avis d'ordre juridique;

- b) préparer et rédiger un avis, une requête, une procédure et tout autre document de même nature destiné à servir dans une affaire devant les tribunaux;
- c) préparer et rédiger une convention, une requête, un règlement, une résolution et tout autre document de même nature se rapportant à la constitution, l'organisation, la réorganisation ou la liquidation d'une corporation régie par les lois fédérales ou provinciales concernant les compagnies, ou à l'amalgamation de plusieurs corporations ou à l'abandon d'une charte.

(...)

129. Aucune des dispositions de l'article 128 ne limite ou restreint :

- a) le droit de l'avocat d'accomplir tout autre acte non expressément interdit par la présente loi et les règlements du Barreau;
- b) les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé;
- c) ... »

[42] La Loi sur le notariat (L.R.Q. c. N-2) définit le notaire ainsi : « *quiconque est inscrit au Tableau* ». Les droits exclusifs, réservés et sauvegardés des notaires se retrouvent aux articles 9, 9.1 et 10 :

« **9.** Nul autre qu'un notaire en exercice ne peut, pour le compte d'autrui :

(...)

- d) donner des consultations d'ordre juridique;

(...)

9.1 L'article 9 ne doit pas empêcher une personne de poser des actes réservés aux membres de l'Ordre, pourvu qu'elle les pose en conformité avec les dispositions d'un règlement pris en application du paragraphe *h* de l'article 94 du Code des professions.

10. Aucune des dispositions de l'article 9 ne doit être interprétée comme limitant ou restreignant :

- a) les droits spécifiquement définis et donnés à toute personne par toute loi d'ordre public ou privé;

- b) les droits, privilèges et prérogatives conférés aux avocats par la Loi sur le Barreau;
- c) (...) »

[43] Dans le présent dossier, le procureur du S.P.G.Q. soutient que les mis en cause n'exercent pas de façon habituelle les prérogatives ou les actes exclusifs réservés aux avocats ou notaires. Répétons d'abord que les mis en cause sont tous avocats ou notaires et membres de leur ordre respectif.

[44] Il est indéniable que ni la Loi sur le Barreau ni la Loi sur le notariat ne traitent de façon précise des attributions des légistes. On y traite de ceux qui rédigent des actes relatifs à des règlements ou à des actes conduisant à des procédures devant les tribunaux ou à des actes qui doivent être enregistrés mais rien de précis quant à ceux qui rédigent les lois ou les règlements découlant de celles-ci. Dans les deux lois cependant, on y indique comme droit exclusif à l'avocat et au notaire, le fait de donner des consultations ou avis juridiques.

[45] Le procureur du S.P.G.Q. soutient aussi que la preuve présentée par l'AJE ne rencontre par les critères nécessaires à ce que le travail des légistes puisse être compris dans la notion « de consultation juridique ». Pour les motifs principaux suivants, il soutient qu'une consultation ou un avis juridique doit être fait « pour autrui » et doit être signé pour engager son auteur; il ajoute que le légiste ne donne pas un avis juridique car celui-ci doit conduire à une conclusion.

[46] Finalement, il dit : *la complexité d'une loi n'a rien à voir avec l'acte exclusif. Une loi : c'est la branche législative qui vote sur un texte de la branche exécutive. L'avocat est seul avec son opinion juridique mais pas le légiste. L'avis juridique est toujours signé mais pas un texte de loi.* Toutes ces remarques ont été largement développées avec sincérité et professionnalisme. Ces arguments ne sont pas farfelus et méritent examen.

[47] Tout d'abord, examinons si les légistes travaillent pour autrui.

[48] Dans un arrêt de la Cour suprême du Canada, R. c. CAMPBELL, [1999] A.C.S. n° 16, les savants juges écrivent ceci :

« [Traduction] Beaucoup d'avocats travaillent à plein temps à titre de conseillers juridiques pour un seul employeur. L'employeur est parfois une grande entreprise. Parfois, il s'agit d'un ministère ou d'une administration locale. Il peut même s'agir du gouvernement lui-même, comme le Treasury Solicitor et son personnel. Dans chaque cas, ces conseillers juridiques rendent des services juridiques uniquement à leur employeur. Ils ne reçoivent pas des honoraires selon le travail effectué, mais un salaire fixe annuel. Il ne fait aucun doute qu'ils sont des préposés ou des mandataires de leur employeur. C'est ce qui a fait penser au juge qu'ils se trouvaient dans une position différente de celle des

conseillers juridiques qui exercent en pratique privée. Je ne pense pas que cela soit exact. La loi les considère en tous points de la même façon que ceux qui pratiquent à leur compte. La seule différence réside dans le fait qu'ils agissent pour un seul client, et non pas pour plusieurs. Ils doivent respecter les mêmes normes d'honneur et de bonne conduite. Ils sont soumis aux mêmes obligations envers leur client et envers la cour. Ils doivent respecter le secret professionnel de la même manière. Leurs clients et eux ont les mêmes privilèges. [...] J'ai toujours tenu pour acquis que les communications entre les conseillers juridiques et leur employeur (qui est leur client) font l'objet du secret professionnel, et cela n'a jamais été remis en question, à ma connaissance. »

[49] À la lecture de ce texte, il saute aux yeux que la Cour suprême considère que les avocats salariés doivent être considérés au même titre que ceux qui oeuvrent dans un cabinet privé. Lorsqu'ils accomplissent leurs tâches pour le ministère du Revenu, les légistes travaillent pour autrui; lorsqu'ils conseillent le ministre, ils conseillent autrui; lorsqu'ils sont consultés par un supérieur, ils sont consultés par autrui. Leurs rapports ne sont pas « d'avocat à client » mais plutôt « d'employeur à salarié ». Il n'en reste pas moins qu'ils sont redevables à autrui dans un rapport différent et qu'il y a lieu de rejeter cet argument du procureur du S.P.G.Q.

[50] Donnent-ils maintenant des avis ou des consultations juridiques?

[51] D'après le procureur du S.P.G.Q., la réponse est négative car les légistes ne donnent pas une opinion; leur travail consiste à rédiger, au nom du ministre, des textes dont la politique n'est pas décidée par eux. Un avocat consulte la loi et les règlements et ensuite les interprète en donnant son opinion sur le sens et la portée de la loi et des faits examinés, le tout signé évidemment, d'après Me Dury.

[52] Un avocat est appelé à donner un avis ou une consultation juridique à un client lorsque celui-ci lui demande soit d'interpréter une ou des lois, soit d'analyser une situation de faits et de droit et de conclure en lui donnant son avis ou son opinion sur le sujet traité. C'est la façon de faire d'un avocat dans un cabinet privé.

[53] Dans le cas du légiste rédacteur ou réviseur, le ministre donne la situation de faits, c'est-à-dire la politique fiscale qu'il cherche à implanter, et donne ensuite mandat au légiste de voir comment la loi peut être rédigée pour aboutir aux conclusions recherchées. Le légiste fait alors un travail de recherche pour connaître tous les tenants et aboutissants de la loi qui concerne la politique fiscale à intégrer ou à modifier. Ce faisant, il doit analyser la ou les lois en cause et décider comment il va procéder pour changer ce qui doit être changé pour aboutir à écrire et à faire dire ce que la politique fiscale souhaitée devrait dire. Il y a là un travail de recherche pour comprendre et ce travail préliminaire est le même qu'un avocat ou qu'un notaire doit faire avant de conclure son opinion juridique.

[54] Par la suite, le légiste doit interpréter le texte et le modifier de façon à ce qu'il corresponde au mandat qui lui a été confié. Il doit se poser la question suivante : Quelle partie de la loi dois-je modifier et quel texte dois-je écrire pour rendre la loi conforme à l'esprit recherché dans le mandat reçu? Lorsque le produit est terminé, le mandant reçoit le texte comme une recommandation qui lui dit : « *Vous vouliez amender une telle loi pour qu'elle signifie autre chose que ce qu'elle disait, eh bien, voici mon opinion écrite selon laquelle ce texte veut bien dire ce que vous avez souhaité qu'il dise!* »

[55] Il n'y a pas l'ombre d'un doute dans mon esprit que le résultat des recherches et de l'écriture du légiste et tout le processus pour y arriver conduisent à la rédaction plus qu'implicite d'une opinion. C'est l'opinion du légiste qui dit à son mandant voici comment il faut rédiger la loi ou le règlement. C'est vraiment de l'ordre de l'opinion, de la consultation et même de l'avis juridique.

[56] Les textes en cause dans la Loi sur le Barreau ou la Loi sur le notariat ne traitent pas de façon spécifique de la rédaction des lois, mais ne limitent en rien ce que l'on doit entendre par une consultation ou avis juridique. J'irais même jusqu'à dire que la rédaction des lois dans le contexte prouvé de la présente cause est la « mère » des consultations juridiques, des opinions juridiques.

[57] L'avocat interprète la loi tout comme le juge, mais le légiste rédacteur est celui qui choisit les mots, dans un exercice complexe, pour leur faire dire ce que l'on veut qu'ils signifient dans une problématique réelle prédéterminée par son employeur, le ministre responsable pour l'État.

[58] C'est la consultation juridique primaire qui amène toutes les autres. C'est pourquoi, je n'hésite pas à la qualifier de « mère » des consultations juridiques au sens de la Loi sur le Barreau ou la Loi sur le notariat.

[59] La consultation amène une opinion, un avis : elle est médicale lorsqu'elle est faite par un médecin touchant son domaine de connaissances; elle est juridique, si elle touche les lois et leur interprétation.

[60] Tout comme l'avocat le fait en cabinet privé, le légiste analyse le mandat, la loi, les faits qui sous-tendent son étude et en conclusion, il rédige le texte qui doit exprimer la pensée du ministre. L'avocat en cabinet privé analyse le texte, les faits et soumet sa recommandation ou son interprétation de ce qu'il a compris à son client.

[61] Les deux émettent des opinions, des avis ou des consultations juridiques. Il appartient ensuite au client de décider ce qu'il entend faire avec le résultat. Ici c'est l'Assemblée nationale qui décide du sort du texte, c'est-à-dire, du sort de l'opinion juridique en l'adoptant, en la modifiant ou en la rejetant.

[62] Le mémoire préparé par McCARTHY TÉTRAULT cite, à la page 13, une décision rendue dans l'affaire Barreau de l'Abitibi-Témiscamingue c. GUINDON, C.Q. Abitibi (Val d'Or), 615-27-008120907, 22 avril 1991 :

« Ce qui est du ressort exclusif de l'avocat c'est de donner des consultations et des avis d'ordre juridique; la seule lecture des mots nous laisse déjà entrevoir que dès que l'on consulte ou qu'on demande un avis, il y a matière à controverse ou à contestation, ou qu'on recherche une précision sur quelque chose qui n'est pas clair. Ainsi les dictionnaires définissent le mot « avis » comme étant « ce que l'on pense et aussi ce que l'on exprime sur un sujet. V. Jugement, estimation, opinion, pensée, sentiment, vue (point de vue). » Ce sont là des synonymes qui nous montrent qu'un avis, c'est plus qu'un renseignement ou qu'une information : cela requiert qu'on donne une opinion, ou un point de vue ou qu'on exprime sa pensée sur un sujet sur lequel il peut y avoir plusieurs opinions différentes. Et si ces avis ou opinions portent sur une matière d'ordre juridique, alors elles sont du ressort exclusif de l'avocat. »

[63] Je partage l'affirmation de McCARTHY TÉTRAULT selon laquelle « *Nous retenons donc qu'une consultation ou un avis d'ordre juridique engage son auteur dès qu'il comporte une proposition, une opinion, un point de vue ou une appréciation sur une matière d'ordre juridique susceptible d'être un objet de controverse ou de litige* ».

[64] Il va de soi que le travail du légiste lui est imputable dans sa relation employeur-salarié. Personne ne questionne cette affirmation. Il est aussi évident que le texte rédigé par le légiste comporte des propositions, des points de vue rédactionnels d'expressions juridiques et évidemment une appréciation sur des textes d'ordre juridique susceptibles d'être objet de controverse ou de litige.

[65] Mais, il y a encore plus, la collaboration à la rédaction des lois est une attribution qui relève du corps d'emploi 115, c'est-à-dire une fonction que les avocats ou notaires exercent de façon principale suivant les directives du Conseil du trésor. En effet, la pièce R-2 déposée devant le Tribunal est un document émanant du Conseil du trésor qui définit les attributions du corps d'emploi 115 des avocats et notaires. On y lit dans la section II les attributions confiées aux avocats et notaires :

« 3. Les avocats et notaires exercent, de façon principale et habituelle et pour le compte de l'État, les attributions prévues selon le cas, à la Loi sur le Barreau ou à la Loi sur le notariat. Ils exercent diverses activités exigeant une connaissance théorique et pratique de la législation, de la réglementation, de la jurisprudence et des procédures.

Ainsi, les avocats et notaires sont notamment appelés à conseiller les autorités sur toute question de droit, à étudier les problèmes de nature juridique qu'entraîne l'application des lois dont les ministères ou organismes ont la responsabilité de l'exécution, à collaborer à la rédaction de la législation, de la réglementation et de tous les autres documents de nature juridique, à participer à l'administration de la Justice et à représenter les ministères devant les tribunaux judiciaires et administratifs et devant les commissions d'enquête. »

(nos soulignés)

[66] Tous les mis en cause, de façon principale et habituelle, font plus que collaborer à la rédaction de la législation, etc...

[67] Quant aux légistes des autres ministères, le procureur du S.P.G.Q. soutient qu'aucune preuve ne vient dire si ces derniers font uniquement de la rédaction de la législation ou autre chose. La preuve révèle sans conteste que tous les avocats ou notaires à l'emploi du gouvernement exerçant leur profession de façon habituelle sont classés dans le corps d'emploi 115. De même, tous les légistes de l'État avocats ou notaires sont classés dans le corps d'emploi 115 « à l'exception de ceux du ministère du Revenu ».

[68] Cette affirmation n'a jamais été contredite par le S.P.G.Q. ni par la Procureure générale. Il n'appartenait pas à l'AJE de susciter des distinctions dans le travail des légistes, si distinctions il y a. Il aurait été très facile d'établir devant le soussigné que les légistes des autres ministères ne font pas le même travail que ceux du Revenu si c'était le cas. Je n'ai pas cette preuve. En conséquence, je dois considérer cette affirmation comme dépeignant la réalité prouvée.

[69] Cette reconnaissance du Conseil du trésor d'avoir classé dans le corps d'emploi 115 les avocats et notaires qui exercent les fonctions de légiste, de même que la reconnaissance faite par les sous-ministres de la Justice et du Revenu dans le protocole d'entente ci-après reproduit datant de 1981, ne se veulent peut-être pas un argument de droit incontestable, mais sont tout au moins une reconnaissance d'une certaine interprétation des faits qui laisse croire qu'elle n'est pas farfelue dans ses conclusions.

[70] Voici le protocole d'entente qui date de 1981 signé par les sous-ministres d'alors concernant les légistes du ministère du Revenu :

« PROTOCOLE D'ENTENTE CONCERNANT LA GESTION
DE CERTAINS POSTES CÉDÉS AU MINISTÈRE
DE LA JUSTICE PAR LE MINISTÈRE DU REVENU

ENTRE

Le ministre de la Justice représenté par monsieur Daniel JACOBY, sous ministre

ET

Le ministre du Revenu représenté par Monsieur Alban D'Amours, sous-ministre

ATTENDU QUE le ministre du Revenu a besoin de légistes pour la rédaction des lois et des règlements fiscaux;

AUTHENTIFICATION = KZ8ENRF558CN

ATTENDU QUE la rédaction de lois et de règlements est une attribution des avocats et notaires régis par le Règlement de classification numéro 115 concernant les avocats et notaires, adopté par le ministre de la Fonction publique le 1^{er} décembre 1981 par l'arrêté ministériel numéro 185-81 et approuvé par le C.T. 136780 du 15 décembre 1981;

(...)

Daniel Jacoby,
Sous-ministre

Alban D'Amours,
Sous-ministre »

[71] La preuve présentée et non contredite a été encore beaucoup plus élaborée. Les mis en cause ont témoigné en expliquant dans les détails des parties importantes de leurs travaux. Il serait superflu d'en ajouter car il m'est apparu rapidement que le travail du légiste est de l'ordre de l'expression d'une consultation juridique qui engage son auteur au même titre qu'est lié un avocat pratiquant dans un cabinet privé.

[72] Les mis en cause remplissent non seulement les prescriptions de la description du corps d'emploi 105, mais vu leur appartenance à l'Ordre du Barreau et celui du notariat et en tant que notaires et avocats, et exerçant les prérogatives de ces professions de façon habituelle et principale, il y a lieu de déclarer qu'ils exercent des fonctions normalement couvertes par des employés classés dans le corps d'emploi 115.

[73] La requête en irrecevabilité présentée par l'avocat de la Procureure générale n'a pas à être retenue dans le présent dossier pour deux motifs principaux :

- 1) au moment de l'octroi de l'accréditation de l'AJE, ni celle-ci et ni le gouvernement ne considéraient les mis en cause comme des avocats ou notaires. Il n'y a donc pas eu de restriction quant à eux au niveau de la portée intentionnelle et leur statut n'a jamais fait l'objet de discussions ou de décisions à ce moment;
- 2) en deuxième lieu, comme le soussigné n'a pas le pouvoir de nommer les mis en cause dans le corps d'emploi 115, le présent jugement a plutôt un effet déclaratoire pouvant guider les parties. La portée de l'objection préliminaire de la Procureure générale n'a donc pas les mêmes conséquences juridiques et y faire droit constituerait un refus de ma part d'indiquer la voie à suivre pour régler une situation problématique qui dure depuis plusieurs années, et ce, même aux dires de représentants de l'employeur (ministère du Revenu et Conseil du trésor) ainsi que de la Commission de la fonction publique.

[74] Les parties devront donc se concerter à nouveau pour régler de façon définitive et de bonne foi le présent dossier.

V - Dispositif du jugement

[75] **PAR CES MOTIFS, le Tribunal :**

[76] – **REJETTE** la requête en irrecevabilité de la Procureure générale;

[77] – **DÉCLARE** que les personnes mises en cause exercent des fonctions couvertes par l'unité d'accréditation détenue par l'Association des juristes de l'État.

PAUL YERGEAU J.T.T.

Me Pierre GINGRAS, avocat
GINGRAS CADIEUX BRUNEAU
représentant de la requérante et des mis en cause

Me Jean-Yves ROYER, avocat
CREVIER, ROYER
représentant de la Procureure générale du Québec

Me Robert DURY, avocat
TRUDEL, NADEAU, LESAGE, LARIVIÈRE & Ass.
représentant du syndicat intimé

Domaine du droit: Fonction publique provinciale

Québec, le 24 septembre 2009

Monsieur Marc Lajoie
Président
Association des juristes de l'État
2750, chemin Ste-Foy, # 200
Québec (Québec) G1V 1V6

Monsieur le Président,

Je vous transmets, pour votre information, le communiqué émis aujourd'hui concernant l'entente de principe intervenue entre la sous-ministre du Revenu et le sous-ministre de la Justice dont le principal objet est le transfert des avocats plaidants et cadres juridiques du Contentieux-Revenu du ministère de la Justice au ministère du Revenu. Cette entente prévoit également que la situation des juristes de la direction des affaires juridiques (DAJ-Revenu) qui font actuellement partie des effectifs du ministère du Revenu sera régularisée et que ceux-ci seront transférés au ministère de la Justice.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs,


M^e Dominique Langis

p.j.

COMMUNIQUÉ

M^e Michel Bouchard, sous-ministre de la Justice et M^{me} Francine Martel-Vaillancourt, sous-ministre du Revenu, ont signé en juillet dernier une entente de principe dont le principal objet est le transfert des avocats plaidants et cadres juridiques du Contentieux-Revenu du MJQ au MRQ. Cette entente prévoit également que la situation des juristes de la Direction des affaires juridiques (DAJ-Revenu) qui font actuellement partie des effectifs du MRQ (environ le tiers des juristes de la DAJ) sera régularisée et que ceux-ci seront ainsi transférés au MJQ.

C'est à la demande du MRQ que des discussions ont été entreprises pour en arriver à cette entente de principe visant le transfert des avocats plaidants du Contentieux-Revenu au MRQ. Ce transfert est cohérent avec la mission du ministère de la Justice et de la Procureure générale puisque la loi prévoit qu'exceptionnellement, les affaires litigieuses en matière fiscale relèvent non pas de la Procureure générale mais du sous-ministre du Revenu.

C'est pourquoi le MJQ a accepté le principe du transfert des juristes plaidants du Contentieux-Revenu dans la mesure où celui-ci, qui relèvera alors du MRQ, n'agira que dans les matières suivantes :

- en matière fiscale ;
- en matière de perception des pensions alimentaires ;
- en toute autre matière s'il s'agit d'une matière pénale ou de détermination des droits ou des honoraires ou de leur recouvrement relativement aux lois dont l'application ou la responsabilité est confiée au MRQ.

Par ailleurs, la Procureure générale conservera pleinement son rôle en matière civile. Ainsi le MJQ consolidera l'organisation de la DAJ-Revenu en récupérant les postes de juristes faisant actuellement partie des effectifs du MRQ tout en étant rattachés à cette DAJ et il rapatriera les responsabilités de représentation devant les tribunaux en matière civile, principalement dans les matières relevant du MRQ en vertu de la loi sur le Curateur public ou dans les matières relevant du registraire des entreprises. Le MJQ demeurera responsable de la rédaction des lois et règlements autres que ceux de nature fiscale et le MRQ sera responsable de l'élaboration et du développement des politiques pour les lois qui lui sont confiées.

Les parties visent la signature d'une entente finale cet automne et les transferts d'effectifs devraient être complétés avant la fin de l'année 2009.

L'entente de principe et les changements qui en découleront viennent clarifier les rôles respectifs du MRQ et du MJQ. Ainsi, on traduit concrètement l'exception prévue dans la loi à l'effet que le sous-ministre du Revenu est chargé des affaires litigieuses en matière fiscale et non la Procureure générale comme c'est le cas pour l'ensemble des dossiers litigieux du gouvernement.

Par ailleurs, l'entente est l'occasion de confirmer le rôle de la Procureure générale et de la juriconsulte du gouvernement en s'assurant que tous les juristes affectés aux matières non fiscales, que ce soit à la DAJ ou en matière contentieuse civile, fassent partie des effectifs du MJQ, sans exception.

Je tiens à préciser que ces transferts d'effectifs ne remettent nullement en question la nécessaire collaboration entre les juristes des deux ministères que ce soit à l'occasion de dossiers communs ou d'échanges de conseils et d'expertise puisqu'ultimement, nous desservons tous l'État.

Dominique Langis, sous-ministre associée
Direction générale des affaires juridiques et législatives
23 septembre 2009

Québec, le 19 novembre 2009

COMMUNIQUÉ AUX JURISTES

Transfert des juristes de l'État et cadres juridiques entre le ministère de la Justice et le ministère du Revenu

Le 21 octobre dernier, le président de l'AJE, Me Marc Lajoie, et son vice-président, Me Martin Hébert, ont rencontré Mme Dominique Langis, sous-ministre associée au ministère de la Justice et Me François T. Tremblay, sous-ministre adjoint au ministère du Revenu.

Cette rencontre visait à éclaircir les motifs du transfert des juristes de l'État et cadres juridiques entre le ministère de la Justice et le ministère du Revenu et a permis en outre, d'éclaircir certaines interrogations soulevées par le syndicat et les juristes concernées.

Dans une lettre adressée aux sous-ministres concernés en date du 18 novembre 2009 Me Marc Lajoie récapitule les termes de leurs discussions.

p.j.

Québec, le 18 novembre 2009

Maître Dominique Langis

Direction générale des affaires juridiques et législatives
MINISTÈRE DE LA JUSTICE
Édifice Louis-Philippe-Pigeon
1200, route de l'Église, 2^e étage
Québec (Québec) G1V 4M1

Maître François T. Tremblay

Direction générale de la législation, des enquêtes
et du registraire des entreprises
MINISTÈRE DU REVENU
3800 rue de Marly, Secteur 5-2-6
Québec QC G1X 4A5

Objet : Transfert des juristes de l'État et cadres juridiques entre le
ministère de la Justice et le ministère du Revenu

Madame la Sous-Ministre associée,
Monsieur le Sous-Ministre adjoint,

La présente a pour objet de faire un bref compte-rendu de notre rencontre du 21 octobre à laquelle le vice-président de notre association, Me Martin Hébert, participait également.

Cette rencontre s'est tenue à votre invitation afin de nous expliquer les raisons et motifs de ce transfert et de répondre à nos interrogations.

Nous vous remercions de l'ouverture manifestée lors de cette rencontre. En effet, même si nous n'en avions pas convenu à l'avance, vous avez accepté d'entendre nos représentations en regard des points suivants :

- 1) juristes occasionnels;
- 2) mobilité ;
- 3) développement des ressources humaines;
- 4) aménagement du temps de travail;
- 5) exclusivité de services.

/...2

Nous comprenons que le transfert des effectifs ne se fera pas sur une base volontaire mais par une entente des sous-ministres titulaires des ministères concernés, communiquée au Conseil du trésor quant aux postes et crédits impliqués. Il en découle qu'un juriste de l'État visé par le transfert n'a pas l'option de demeurer au sein de son ministère d'origine.

Dans l'hypothèse où l'un de nos membres signifie son désaccord à ce transfert, vous comprendrez que notre devoir de représentation exigera de nous de procéder à un examen méticuleux de la décision afin de s'assurer de sa conformité à la législation et aux dispositions de notre convention collective. Suite à cet examen, le Comité exécutif de notre association pourra prendre la décision de le représenter pour contester son transfert forcé. À cet égard, nous demandons d'obtenir une copie des documents pertinents lorsqu'ils seront disponibles.

Par ailleurs, plusieurs membres nous ont indiqué être favorables à leur transfert. Cependant, on nous a signalé l'importance d'une culture organisationnelle qui soutient et promeut l'indépendance professionnelle des juristes de l'État et ce, dans l'intérêt même du ministère-client.

Selon nous, le lien de subordination des juristes de l'État à l'égard de leur ministère-client doit se limiter à la sphère des conditions de travail et ne pas empiéter sur leur indépendance professionnelle.

Lors de notre rencontre, nous vous avons demandé s'il y avait des motifs qui justifiaient le transfert, autres que ceux annoncés dans le communiqué aux juristes du 24 septembre 2009. Il n'a pas été question qu'il pourrait s'agir d'une étape en vue de la transformation du ministère en agence hors fonction publique.

En ce qui a trait à la situation des juristes occasionnels, nous avons demandé de profiter du transfert pour offrir la chance aux juristes occasionnels d'être titularisés sur un poste permanent. Notre demande a été rejetée au motif que le transfert de l'effectif est effectué sans aucun ajout d'ETC (effectif à temps complet). Cependant, Me Tremblay s'est engagé à faire un effort pour ramener le taux de l'effectif occasionnel au contentieux de 33% à 10%.

Nous vous soumettons respectueusement que la diminution du taux de juristes occasionnels au ministère du Revenu aura un impact positif sur la rétention, la motivation et le sentiment d'appartenance des juristes. Le statut d'employé régulier contribue, selon nous, à renforcer l'indépendance qu'exigent les Codes de déontologie des professions d'avocat et de notaire. Cette indépendance est nécessaire pour maintenir des services juridiques de qualité en donnant notamment l'« heure juste » au client sans complaisance et sans crainte de perdre son emploi.

Sur le plan de la mobilité, Me Langis s'est engagée à privilégier le mode affectation/mutation pendant une période d'une année à compter de la date effective du transfert pour le comblement des postes vacants de juristes à la DGAJL et à considérer prioritairement, après les juristes du ministère de la Justice, les candidats du Contentieux-Revenu. Le choix du candidat demeure soumis à l'évaluation des qualités requises pour l'emploi et aux besoins du MJQ.

À l'égard du développement des ressources humaines, nous vous avons demandé de maintenir pour les juristes l'accès aux formations structurées en milieu de travail offertes par le ministère de la Justice. Invoquant des contraintes budgétaires et organisationnelles, Me Langis n'a pu s'engager formellement en ce sens. Cependant, vous entendez favoriser l'échange de vos formateurs respectifs.

Me Tremblay s'est engagé à respecter les ententes d'aménagement et de réduction du temps de travail conclues par le ministère de la Justice et, dans l'éventualité de l'existence au MJQ de modalités qui seraient différentes de celles applicables au MRQ, à permettre que des ententes puissent être conclues selon ces premières modalités pendant une période de 18 mois. Nous avons convenu de discuter, le cas échéant, de l'harmonisation pour les juristes de l'État des régimes ministériels en vigueur au MRQ et au MJQ.

Les normes applicables à l'exclusivité de services prévues à l'article 6 de la *Loi sur le ministère du Revenu* sont différentes de celles applicables à l'ensemble des fonctionnaires. Ainsi, pour un employé du ministère du Revenu, une permission écrite est nécessaire pour effectuer tout travail lucratif, exercer un autre emploi ou remplir toute charge rémunérée. Dans la mesure où cela n'entraîne pas un conflit d'intérêt ou une incompatibilité avec les devoirs du juriste de l'État, Me Tremblay a affirmé qu'un juriste de l'État pourra obtenir cette autorisation et continuer après son transfert à faire ces activités sans être inquiété.

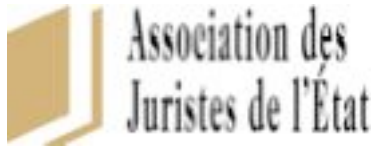
En espérant le tout conforme, nous vous prions d'agréer, Madame la Sous-Ministre associée, Monsieur le Sous-Ministre adjoint, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le président,



Marc Lajoie

ML/ap



Québec, le 25 mars 2010

Madame Francine Martel-Vaillancourt

Sous-ministre
MINISTÈRE DU REVENU
3800, rue de Marly
Québec (Québec) G1X 4A5

Objet : **Indépendance professionnelle des juristes de l'État**

Madame la Sous-Ministre,

La présente fait suite à nos propos rapportés par le journaliste Simon Boivin du quotidien Le Soleil du 10 mars dernier intitulé « *Inquiétude chez les juristes de l'État* », l'éditorial de Gilbert Lavoie du 11 mars dernier ainsi que votre réplique du 12 mars. Nous avons également pris connaissance d'une note du 12 mars 2010 à l'intention de nos membres émanant des directeurs des contentieux de Montréal et de Québec (note jointe). Cette note contient, selon nous, certaines inexactitudes qui nous obligent à remettre les pendules à l'heure.

On affirme dans la note que nous remettons maintenant en question le transfert des juristes du ministère de la Justice au ministère du Revenu. Sachez que nous ne partageons pas l'opinion de l'éditorialiste Gilbert Lavoie qui remet en question le transfert. Le transfert en lui-même n'est pas le problème. Comme nous l'indiquions dans un communiqué antérieur au transfert daté du 19 novembre 2009 :

« Par ailleurs, plusieurs membres nous ont indiqué être favorables à leur transfert. Cependant, on nous a signalé l'importance d'une culture organisationnelle qui soutient et promeut l'indépendance professionnelle des juristes de l'État, et ce, dans l'intérêt même du ministère client. »

Nous ne doutons pas un instant de l'indépendance professionnelle de nos membres puisque nous avons travaillé aux côtés de bon nombre d'entre eux. À notre avis, le transfert n'est pas problématique en soi pourvu que l'indépendance professionnelle soit soutenue par la culture de l'organisation qui l'emploie. Nous avons cependant des inquiétudes quant à la culture organisationnelle de leur nouvel employeur.

Le 23 février dernier, après notre entrevue avec le journaliste Simon Boivin, nous lui avons transmis une copie du communiqué précité. On ne peut donc pas laisser entendre que nous n'aurions pas indiqué au journaliste que plusieurs avocats avaient pris la peine de nous exprimer qu'ils étaient favorables au transfert. Nous vous soumettons que la courtoisie professionnelle la plus élémentaire (art. 2.00.01 du Code de déontologie des avocats) aurait exigé que l'on nous passe un petit coup de fil avant de faire une telle affirmation auprès des membres que nous représentons.

Dans notre communiqué du 19 novembre 2009, nous avons déploré le transfert « forcé » des juristes de l'État de la Justice au Revenu. En effet, on n'a pas offert aux juristes qui le souhaitaient la possibilité de demeurer au ministère de la Justice. Selon nous, cette façon de faire démontre un style de gestion autoritaire incompatible avec notre obligation déontologique de chercher à établir avec le client une relation de confiance mutuelle (art. 3.01.03 du Code de déontologie des avocats).

/...2

La note du 12 mars affirme erronément que notre indépendance professionnelle n'est pas régie par notre convention collective.

Nous tenons à vous rappeler ici les termes de l'article 63 de notre convention collective :

« 63. L'employeur et le syndicat s'engagent à ne laisser intervenir dans l'élaboration et la réalisation des travaux relevant de la compétence des juristes, aucune influence contraire aux règles de l'art ou aux principes de déontologie ou d'éthique généralement reconnus. ».

Le problème de notre convention collective est qu'elle n'accorde pas, selon nous, une protection adéquate au juriste de l'État. Selon la règle applicable en droit du travail, un employé doit obéir d'abord et se plaindre ensuite. D'où l'importance que le ministère et le gouvernement dans son ensemble reconnaissent et soutiennent les normes déontologiques et les valeurs éthiques applicable à notre profession.

Ainsi que le notait l'honorable Marie-France Bich, alors professeure à la faculté de droit de l'Université de Montréal:

« Mais la superposition des qualités de professionnel et de salarié a d'autres effets. Par exemple, il est important de souligner que, les codes de déontologie étant d'ordre public, ils doivent être pris en considération aux fins de définir le contenu obligationnel du contrat d'emploi qui unit l'employeur à celui ou à celle qui a choisi d'exercer sa profession dans le cadre d'un contrat de travail. D'une certaine façon, on pourrait dire que l'employeur qui embauche un professionnel pour œuvrer à ce titre hérite en même temps du faisceau des exigences et des contraintes qui entourent l'exercice de la profession en cause. L'employeur ne peut donc exiger d'un professionnel que celui-ci se comporte d'une façon contraire aux prescriptions de son code de déontologie, à celles du Code des professions lui-même ou, le cas échéant, à celles de la loi particulière et des règlements qui gouvernent son ordre et sa profession¹. »

Si le rôle de l'avocat est mal compris par son client employeur, il y a un risque que le lien de subordination puisse servir de justification pour envahir la sphère de l'indépendance professionnelle de l'avocat. Un juriste de l'État a le devoir déontologique de sauvegarder son indépendance professionnelle. Son employeur ne doit pas le placer dans une situation où il doit choisir entre sa déontologie et son emploi.

Nous sommes cependant inquiet. Notre premier motif d'inquiétude découle du lourd historique que le ministère du Revenu porte concernant la non reconnaissance professionnelle des juristes à son emploi. En l'occurrence, la majorité de nos membres à l'emploi du ministère du Revenu ont dû, à un moment ou l'autre de leur carrière, affronter leur employeur pour obtenir cette reconnaissance. Nous les accompagnons depuis presque vingt ans dans leurs démarches qui relèvent souvent du parcours du combattant. Cet affrontement a laissé de profondes cicatrices dans les relations de travail. Faut-il rappeler que, depuis leur reclassement, l'expérience professionnelle de plusieurs juristes de l'État à l'emploi du ministère n'est toujours pas reconnue à sa juste valeur ? Ce parcours est la meilleure preuve que les juristes de l'État à l'emploi du ministère du Revenu ont l'appartenance à leur profession chevillée au cœur. Leur indépendance professionnelle ne saurait être mise en doute. Qu'en est-il de leur employeur ?

Que faut-il penser du litige qui oppose le ministère du Revenu, le Barreau du Québec et la Chambre des notaires concernant ses agents d'opposition ? La question de la reconnaissance professionnelle n'est-elle pas au cœur de ce litige ?

Afin que les prescriptions des codes de déontologie puissent s'appliquer, l'employeur doit commencer par reconnaître l'exigence de l'appartenance à la profession.

/...3

Notre deuxième motif d'inquiétude découle de notre rencontre du mois d'août 2009. Vous avez alors exprimé le désir de connaître nos attentes. Nous avons demandé en retour de connaître les vôtres. Nous vous avons posé la question suivante : « *Est-ce que les juristes de l'État à votre emploi sont d'abord des employés du ministère ou des avocats ou notaires ?* » Vous nous avez alors répondu : « *Je ne répondrai pas à cette question. C'est une question piège.* »

Nous avons fait état de cette rencontre lors de notre conseil des représentants du 12 mars dernier. Votre réponse en a laissé plus d'un perplexe.

Si la réponse à notre question ne vous semble pas évidente, le silence qui a suivi nous a amené à d'autres questions. Est-ce qu'il y aurait des situations où le juriste de l'État serait tenu d'obéir à son supérieur plutôt qu'à son code de déontologie ? Qu'en est-il des autres professionnels à l'emploi du ministère du Revenu ?

Il y a un point commun entre le travail du journaliste et celui du juriste. Pour trouver la vérité, il faut poser les bonnes questions. Comme le soulignait le 13 mars dernier le président et éditeur du Soleil, monsieur Claude Gagnon, en exergue de votre réplique, nous avons cette « *responsabilité de poser des questions qui peuvent déranger.* ». Nous sommes persuadé que nous partageons ce point commun avec d'autres professions.

Notre troisième motif d'inquiétude concerne les directives du Conseil du trésor qui ne soutiennent pas l'appartenance à une profession et qui ne reconnaissent pas l'expérience professionnelle.

Mentionnons notamment, la *Directive concernant la classification des emplois de la fonction publique et sa gestion* qui n'exige pas qu'un fonctionnaire dont l'une des attributions est de poser un acte du ressort exclusif de la profession d'avocat ou de notaire remplisse l'exigence relative à la classe d'emploi des avocats et notaires (115) d'être dûment inscrit à son ordre professionnel sauf dans la mesure où il s'agit des tâches principales et habituelles du fonctionnaire.

Ainsi, selon cette directive, si moins de 50% de la tâche du fonctionnaire ne relève pas de la profession d'avocat ou de notaire, son appartenance à la profession ne sera pas reconnue par son employeur. De plus, dans ce cas, le remboursement de sa cotisation professionnelle est interdit par directive et son obligation de formation professionnelle continue risque de ne pas être reconnue et/ou soutenue par son employeur.

Comme le mentionnait le porte-parole du Secrétariat du Conseil du trésor lors d'une rencontre du Comité des relations professionnelles au mois de mai 2009 :

« *En effet, le SCT n'encourage pas les m/o à requérir qu'un agent de planification socio-économique qui est aussi membre en règle du Barreau ou de la Chambre des notaires pose des actes réservés aux membres de ces ordres professionnels. Toutefois, si l'agent de planification socio-économique est membre en règle du Barreau ou de la Chambre des notaires, un gestionnaire pourrait, sans que cela ne contrevienne à la Loi sur le Barreau ou à la Loi sur le notariat et la classification dans la fonction publique, lui demander de poser des actes réservés à la condition toutefois que les tâches en découlant ne représentent pas ses tâches principales et habituelles.* ».

Dans son édition du mois de mars 2009², le mensuel « Proforma » de l'Association du jeune Barreau de Québec dénonçait la situation dans un article intitulé : « *Les avocats et la classe 105 dans la fonction publique : deux poids, deux mesures ?* »

Pourquoi la question de l'indépendance professionnelle est-elle si importante ? Pourquoi la proximité avec le ministère client comporte-t-elle le risque de perdre son indépendance professionnelle ? Pourquoi faut-il être vigilant ?

D'abord, tout avocat ou notaire qui se respecte sait qu'il doit conserver une distance professionnelle par rapport à son client pour le conseiller adéquatement.

Notre confrère Simon Ruel, lors d'une conférence récente, décrit la situation particulière des juristes œuvrant dans le secteur public comme suit :

« L'avocat peut être appelé à effectuer diverses fonctions pour son employeur – conseiller, formateur, rédacteur, négociateur ou plaideur, et à [...] exécuter des mandats complexes à exécution prolongée requérant des services variés et continus [...] ». Un tel avocat se trouve en quelque sorte « en proximité physique et intellectuel avec son client » et risque, graduellement et inconsciemment, de se fusionner à la mentalité corporative et la mission de l'organisation.³ »

Le phénomène a été décrit en 2009 par le professeur Cassandra Burke Robertson dans un article magistral⁴ intitulé « *Judgment, Identity, and Independence* ».

Cette situation a fait l'objet de débats entourant la fameuse affaire des avis juridiques sur la torture fournis au président américain par les avocats Jay Bybee et John Yoo pour mener sa guerre au terrorisme. Ces avis ont été largement critiqués comme constituant une tentative de justification juridique aveugle de certaines politiques gouvernementales contestées.

Le rôle de l'avocat n'est pas de fournir une caution juridique à son client pour faire ce qu'il désire mais de déterminer les droits et devoirs de son client en regard d'une situation juridique donnée. Cette tâche est différente de celle de trouver un moyen pour son client de « s'en sortir ».

Si d'éminents juristes américains formés dans les meilleures facultés de droit américaines ont pu commettre des erreurs de jugement au nom de la guerre au terrorisme, qui d'entre nous peut prétendre qu'il ne pourra jamais en commettre ? C'est pourquoi nous devons être vigilant dans l'intérêt même du ministère client. Cette vigilance de tous les instants doit être soutenue par nos employeurs en créant un milieu de travail propice à notre indépendance professionnelle.

Par ailleurs, non seulement l'employeur doit favoriser l'indépendance professionnelle des juristes de l'État sur le plan individuel mais il doit également favoriser cette indépendance sur le plan institutionnel. Ainsi, les services juridiques doivent bénéficier d'une indépendance structurelle au sein de l'organisation. Les politiques juridiques et organisationnelles doivent tenir compte de l'exigence des juristes de l'État et de ses autres obligations déontologiques.

Nous souhaitons en terminant dire un bon mot en faveur de l'engagement pris par votre ministère de réduire le taux d'occasionnels au contentieux de 33% à 10%. Nous croyons que la diminution du taux de juristes occasionnels au ministère du Revenu aura un impact positif sur la rétention, la motivation et le sentiment d'appartenance des juristes. Le statut d'employé régulier n'est pas garant à lui seul de l'indépendance professionnelle mais il contribue, selon nous, à la renforcer et à maintenir des services juridiques de qualité en donnant notamment l'« heure juste » au client sans crainte de perdre son emploi.

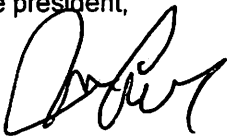
Nous comprenons que cet engagement est en voie de se réaliser puisque le ministère du Revenu a procédé le 3 mars dernier à la nomination à titre temporaire de six occasionnels aux contentieux de Montréal et de Québec. Nous voyons dans cette décision un signe encourageant que la culture organisationnelle du ministère peut changer positivement.

Une mauvaise note doit être attribuée aux auteurs de la note du 12 mars. Est-ce qu'il est prudent et sage de se fonder uniquement sur un article d'un quotidien pour agir ? Est-ce que vos cadres juridiques directement visés par la situation avaient la distance professionnelle requise pour agir ainsi ? N'est-ce pas là un exemple du piège qui nous guette tous ?

Nous comprenons que le ministère du Revenu veut devenir un « employeur de choix ». Pour les juristes de l'État, cela passe notamment par une culture organisationnelle qui favorise notre indépendance professionnelle. Le ministère doit également être soutenu dans cet objectif par le Conseil du trésor. Nous sommes disponible pour échanger avec vous sur les moyens.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Sous-Ministre, l'expression de notre dévouement à la fonction de juriste de l'État.

Le président,



Marc Lajoie, avocat

ML/ap

p.j. Note du 12 mars 2010

c.c. Juristes de l'AJE

¹ Bich, M-F « Le professionnel salarié — Considérations civiles et déontologiques », dans « Le Défi du droit nouveau pour les professionnels : le Code civil du Québec et la réforme du Code des professions », Les Journées Maximilien Caron 1994, Montréal, Thémis, 1995, p. 66.

² (page consultée le 23 mars 2010), [en ligne]. Adresse URL : <http://www.jeunebarreaudequebec.ca/?rub=3>

³ Ruel, Simon. L'exigence d'indépendance de l'avocat du secteur public ou la vigile de l'intérêt public, Conférence de l'Institut canadien – Conseillers juridiques du secteur public, 25 et 26 novembre 2009.

⁴ Case Western Reserve University School of Law, 26 Fév. 2009, pp. 1- 58 (page consultée le 23 mars 2010), [en ligne]. Adresse URL : <http://ssrn.com/abstract=1372138>

⁵ Wendel, Bradley W. The 2008 F.W. Wickwire Memorial Lecture : Executive Branch Lawyer in a Time of Terror ., (page consultée le 23 mars 2010), [en ligne]. Adresse URL : <http://ssrn.com/abstract=1372744>

DIRECTION DU CONTENTIEUX

DESTINATAIRES : Avocat(e)s

EXPÉDITEURS : M^e André Larivière
M^e Alain-François Meunier

DATE : Le 12 mars 2010

OBJET : Article du journal Le Soleil – Transfert des avocats

Chers collègues,

Nous souhaitons apporter les mises au point suivantes, auxquelles souscrit le sous-ministre adjoint, à l'égard du contenu d'un article de M. Simon Boivin, publié dans l'édition du 10 mars 2010 du quotidien Le Soleil, dans lequel le président de l'AJE, M^e Marc Lajoie, remettait en question la décision d'ancrer définitivement à Revenu Québec les avocats auparavant liés au ministère de la Justice (MJQ).

Il importe d'abord de rappeler que le transfert des avocats-plaidants à Revenu Québec ne constitue qu'un transfert budgétaire et administratif et non un transfert de responsabilité. En effet, les avocats de la Direction du contentieux représentaient d'abord et avant tout le sous-ministre du Revenu et ce, depuis au moins 1961. Ce n'est qu'exceptionnellement que ceux-ci étaient appelés à représenter le Procureur général du Québec devant les tribunaux.

Votre situation est donc semblable à celle des avocats d'autres organismes publics (AMF, CSST, Régie des rentes, Commission des normes du travail, etc.), lesquels sont à l'emploi de ces organismes et non du ministère de la Justice, tout comme c'est le cas d'ailleurs du président de l'AJE qui est à l'emploi de la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJQ) et non du MJQ.

L'indépendance professionnelle des avocats est assurée par la Loi sur le Barreau et le Code de la déontologie des avocats qui dit ceci :

3.06.05. L'avocat doit sauvegarder son indépendance professionnelle quelles que soient les circonstances dans lesquelles il exerce ses activités professionnelles. Il ne peut notamment subordonner son jugement professionnel à l'effet d'une pression exercée sur lui par quiconque.

MONTRÉAL
COMPLEXE DESJARDINS, SECTEUR
D221LC
C. P. 5000, SUCCURSALE
DESJARDINS
MONTRÉAL (QUÉBEC) H5B 1A7
TÉLÉPHONE (514) 287-8333
SANS FRAIS : 1 888 830-8808,
POSTE 8333
TÉLÉCOPIEUR : (514) 873-8992

QUÉBEC
3800, RUE DE MARLY, SECTEUR 5-2-B
QUÉBEC (QUÉBEC) G1X 4A5
TÉLÉPHONE : (418) 652-6842
SANS FRAIS : 1 888 830-7747, POSTE 6842
TÉLÉCOPIEUR : (418) 528-0978

Il ne s'agit donc pas une matière régie par une convention collective comme l'indiquait d'ailleurs le président de l'AJE dans une lettre datée du 18 novembre 2009, adressée aux ministères concernés (MJQ et RQ) et que l'on vous faisait suivre par courriel le 25 novembre dernier :

« Selon nous, le lien de subordination des juristes de l'État à l'égard de leur ministère client doit se limiter à la sphère des conditions de travail et ne pas empiéter sur leur indépendance professionnelle ».

En outre, dans cet article de journal, le président de l'AJE estimait la question de l'indépendance professionnelle d'autant plus critique que 33 % des avocats avaient un statut d'occasionnel. Rappelons à cet égard que depuis le transfert à RQ, les nominations faites ont déjà ramené ce taux à 25 %.

Notons également que M^e Lajoie ne semble pas avoir indiqué au journaliste que plusieurs avocats avaient pris la peine de lui exprimer qu'ils étaient favorables au transfert, ce qu'il indiquait pourtant dans sa lettre du 18 novembre :

« Par ailleurs, plusieurs membres nous ont indiqué être favorables à leur transfert ».

Enfin, M^e Tremblay tient à souligner l'importance que doit attacher chacun d'entre vous à l'indépendance professionnelle. En effet, en tant qu'organisme de la Couronne, Revenu Québec a le devoir et la mission de voir à l'application des lois qu'il administre dans le respect des droits des justiciables.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente.

c. c. M^{me} Francine Martel-Vaillancourt
M^e François T. Tremblay



Québec, le 31 mars 2010

*M*essage de la sous-ministre

Budget 2010-2011 Revenu Québec devient une Agence autonome et imputable

Le ministre des Finances du Québec, M. Raymond Bachand, a déposé hier, à l'Assemblée nationale, le budget 2010-2011. Dans ce budget, le gouvernement du Québec maintient son Plan de retour à l'équilibre budgétaire et vise l'élimination du déficit d'ici 2013-2014. Pour y parvenir, le gouvernement prend les mesures nécessaires afin d'assurer l'équité du régime fiscal et place au premier rang la lutte à l'évasion fiscale et à l'évitement fiscal. Une des mesures qui sera notamment utilisée pour atteindre ces objectifs est de transformer le statut de Revenu Québec.

Ainsi, à compter du 1^{er} avril 2011, Revenu Québec deviendra une Agence autonome et imputable. Revenu Québec disposera ainsi des moyens additionnels et de la marge de manœuvre requise pour répondre aux priorités et aux attentes du gouvernement.

Cette autonomie se traduira au regard de la gestion, en particulier en matière de ressources humaines, financières, matérielles, informationnelles et immobilières. De plus, Revenu Québec pourra accentuer ses efforts déjà entrepris de prévention et de récupération fiscale afin que chacun paie sa juste part de taxes et d'impôt.

Les mesures proposées faciliteront la réalisation des obligations fiscales des citoyens et des entreprises, notamment par une prestation électronique évoluée. Conséquemment, la relation d'affaires avec les différentes clientèles sera renforcée.

Je tiens à vous rassurer, cette annonce maintient l'ensemble des mandats et des missions de Revenu Québec, et elle ne changera en rien vos conditions de travail. Ainsi :

- Les employés permanents de Revenu Québec, s'ils acceptent, deviendront des employés de l'Agence le 1^{er} avril 2011;
- Les employés occasionnels et temporaires pourront également devenir des employés de l'Agence;
- Les employés permanents bénéficieront d'une possibilité de retour dans la fonction publique;
- Tous les employés transférés verront leurs conditions de travail maintenues, conformément aux conventions collectives en vigueur.

Il est à noter que, d'ici 2013-2014, le Plan de retour à l'équilibre budgétaire ajoutera plus de 825 ETC à Revenu Québec.

Tous les gestionnaires seront rencontrés par leur Comité de gestion au sujet du nouveau statut de Revenu Québec. Je compte sur eux pour qu'ils vous transmettent les informations disponibles. J'utiliserai aussi les moyens de communication habituels pour vous informer régulièrement de l'évolution du dossier.

De plus, je rencontrerai vos représentants syndicaux pour les informer du nouveau mode de fonctionnement de l'Agence.

Je compte sur votre collaboration pour continuer votre bon travail afin que l'organisation puisse remplir adéquatement sa mission.

Ces responsabilités qui nous incombent témoignent de la confiance du gouvernement en notre capacité à mobiliser avec succès l'expertise et les compétences qui animent les employés de Revenu Québec, et j'en suis très honorée.

Vous savez que j'ai à cœur le bien-être des employés de Revenu Québec. Vous pouvez compter sur moi, l'Agence du revenu du Québec continuera d'être une organisation à laquelle nous serons fiers d'être associés. Je m'y engage personnellement.

Francine Martel-Vaillancourt

Québec, le 26 avril 2010

Monsieur Marc Lajoie, avocat
Président
Association des Juristes de l'État
2750, chemin Sainte-Foy, bureau 200
Québec (Québec) G1V 1V6

Objet : Indépendance professionnelle des juristes de l'État

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre lettre du 25 mars 2010, à laquelle était jointe la note datée du 12 mars 2010 qu'adressaient les gestionnaires de la Direction du Contentieux à leurs collègues juristes. Fondamentalement, je ne vois aucune divergence entre ces deux documents sur la question de l'indépendance professionnelle des juristes de l'État.

L'indépendance professionnelle est une obligation fondamentale de tout avocat codifiée par la loi sur le Barreau et le Code de déontologie des avocats. Les références dont vous faites état, vont dans le même sens que l'article 3.06.05 du Code de déontologie sur lequel s'appuyaient les gestionnaires concernés. Les juristes de l'État, à l'instar de leurs collègues de la pratique privée ou ceux exerçant en entreprise doivent, en tout temps, sauvegarder leur indépendance professionnelle et il m'apparaît donc que nous avons une compréhension commune de l'étendue de cette obligation. Je comprends que les appréhensions que vous soulevez dans votre lettre sont la manifestation de votre vigilance à l'égard de cette obligation professionnelle, laquelle nous partageons.

Par ailleurs, sur la base des faits rapportés et concrets dont vous faites état, vous ne remettez pas en cause le transfert des juristes de la Direction du Contentieux, à Revenu Québec et je m'en réjouis. Depuis le transfert intervenu le 1^{er} décembre 2009, nous avons procédé à la titularisation le 3 mars 2010, de six de vos membres sur des postes permanents. Il s'agit d'une action concrète qui, selon l'interprétation faite de vos propos, devrait être de nature à renforcer l'indépendance professionnelle.

...2

Plusieurs de vos membres avaient manifesté leur désapprobation à leur gestionnaire des propos tenus dans l'article du journal Le Soleil du 10 mars 2010. Il leur apparaissait donc important de procéder aux mises au point comme ils l'ont fait, et je ne peux qu'être en accord avec leur démarche.

Finalement, je tiens à vous assurer que nous ne ménagerons aucun effort, en concertation avec les gestionnaires et les juristes concernés, pour valoriser et favoriser l'exercice professionnel de la fonction d'avocat au sein de la Direction du Contentieux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleurs sentiments.

La sous-ministre,



Francine Martel-Vaillancourt, FCA

