



L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
THE CANADIAN BAR ASSOCIATION
Division du Québec • Québec Branch 

Mémoire au Comité de la rémunération des juges

Commission triennale 2010-2013

**ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
DIVISION DU QUÉBEC**

OCTOBRE 2010

500, Place d'Armes, bureau 1935 – Montréal (Québec) – H2Y 2W2
Téléphone : 514.393.9600 – télécopieur : 514.393.3350 – www.abcqc.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire sur la rémunération des juges

PRÉAMBULE.....	i
I. INTRODUCTION	2
II. PROCESSUS DE RÉVISION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES	3
III. RÉMUNÉRATION DES JUGES	5
IV. CONCLUSION	9

PRÉAMBULE

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui représente plus de 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit ainsi que des étudiants en droit de l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de notre association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice et la protection de l'indépendance judiciaire.

La Division du Québec de l'Association du Barreau canadien est administrée par un conseil provincial regroupant des membres de tous les secteurs de la profession et de toutes les régions du Québec. La Division du Québec collabore de façon active à la vie judiciaire du Québec ainsi qu'aux principaux comités de l'Association nationale.

Le présent rapport a été rédigé par le comité spécial sur la méthode de rémunération des juges avec l'assistance précieuse de Me Stéphanie Vig, membre de l'Association du Barreau canadien. Ce rapport a été entériné par le comité de direction de la Division.

Les membres du comité spécial sur la méthode de rémunération des juges sont:

Me Marie-Laure Leclercq

Me Simon Potter

Mémoire sur la rémunération des juges

Division du Québec de l'Association du Barreau canadien

le 13 octobre 2010

I. INTRODUCTION

La Division Québec de l'Association du Barreau canadien (l'ABC-Québec) est heureuse de présenter ce mémoire au Comité de rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales (le Comité).

Parmi ses principaux objectifs, l'ABC-Québec cherche à promouvoir les améliorations à l'administration de la justice et à maintenir la qualité supérieure du système judiciaire au Québec. La séparation du pouvoir judiciaire des pouvoirs exécutif et législatif constitue l'une des pierres angulaires de notre système et de notre démocratie même. Comme l'a noté la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*¹, l'indépendance judiciaire protège les citoyens contre, entre autres, les abus de pouvoir de l'État.

Nous reconnaissons que le processus de détermination de la rémunération des juges peut grandement favoriser ou réduire cette indépendance.

Le principal intérêt de l'ABC-Québec est d'assurer que la rémunération et les avantages sociaux des juges soient structurés et maintenus pour réaliser un double objectif :

- protéger et promouvoir l'indépendance de la magistrature par l'institution et le maintien de mesures de protection appropriées; et

¹ [1997] 3 R.C.S. 3 (*Renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard*).

- renforcer et promouvoir la magistrature par le biais de l'indépendance financière de ses membres et d'une rémunération appropriée afin d'attirer et de retenir les candidats les meilleurs et les plus qualifiés.

L'ABC-Québec représente une voix indépendante par rapport au travail des comités de rémunération des juges. Sa seule préoccupation se reflète dans les deux grands principes énoncés ci-dessus. L'ABC-Québec ne représente les intérêts ni de l'une ni de l'autre des deux «parties» dont le Comité est susceptible de recevoir des mémoires, soit le gouvernement et la magistrature, ni ceux de tout autre groupe extérieur intéressé à cette question. Notre mémoire est conçu pour guider le Comité dans son approche, de sorte que tant le processus que le résultat de la détermination de la rémunération des juges maintiennent l'impératif constitutionnel de l'indépendance judiciaire.

Nous nous garderons de recommander un résultat précis, mais offrirons des commentaires concernant les critères devant servir au calcul de ce résultat. Cela dit, pour expliquer nos commentaires, nous ferons référence à certains chiffres précis, surtout en relation avec les juges de la Cour du Québec. Ces références mènent, nous le croyons, à la conclusion qu'une augmentation plus que symbolique, plus qu'une simple indexation, serait de mise.

II. PROCESSUS DE RÉVISION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

L'indépendance judiciaire est la pierre angulaire d'une société démocratique. Une magistrature indépendante «constitue l'élément vital du caractère constitutionnel des sociétés démocratiques».² «L'indépendance judiciaire n'est pas une fin en soi, mais un moyen de protéger notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice»³.

Plus récemment, la Cour suprême du Canada a expliqué que :

L'indépendance [des juges] est essentielle en raison du rôle des juges en tant que protecteurs de la Constitution et des valeurs fondamentales qui s'y trouvent,

² *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56 à 70.

³ *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, par. 29.

notamment la primauté du droit, la justice fondamentale, l'égalité et la préservation du processus démocratique.⁴

Les composantes de l'indépendance de la magistrature sont l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière.⁵ La sécurité financière, quant à elle, comporte trois éléments constitutionnels⁶ :

- Le recours à une commission indépendante pour maintenir ou modifier les traitements des juges;
- L'interdiction de négociations entre la magistrature et le gouvernement; et
- La reconnaissance que les traitements ne peuvent être abaissés sous un seuil minimum.

Ces trois éléments préservent le principe que la magistrature doit non seulement être indépendante dans les faits, mais aussi *sembler indépendante* des pouvoirs exécutif et législatif. Il faut pour cela dépolitiser la relation en confiant la rémunération et les avantages sociaux des juges à une commission indépendante objective qui ne relève ni de la magistrature ni du gouvernement.⁷ Le processus de la commission est très souvent décrit comme un «crible institutionnel»⁸ et une «séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature».⁹

Au Québec, la mise en place de ce processus de commission est assurée par l'article 246.29 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹⁰ qui prévoit la mise en place d'un comité de la rémunération des

⁴ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur Général)*, [2005] 2 R.C.S. 286, par. 4 [Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick].

⁵ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 pp. 694, 704; *Renvoi de l'I.P.É.*, *supra*, note 1, par. 115; et *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 4, par. 7.

⁶ *Renvoi de l'I.P.É.*, *supra*, note 1, paragraphes 131-135; et *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 4, par. 8.

⁷ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 4, par. 10.

⁸ *Renvoi de l'I.P.É.*, *supra*, note 1, par. 170; et *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *ibidem*, par. 14.

⁹ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *ibidem*, par. 14.

¹⁰ L.R.Q., C. T-16.

juges, lequel doit évaluer à tous les trois ans le traitement, le régime de retraite et les autres avantages sociaux des juges de la Cour du Québec et des juges de paix magistrats. Les critères dont doit tenir compte le Comité dans son travail sont énoncés à l'article 246.42 de la Loi :

1. les particularités de la fonction de juge;
2. la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate;
3. la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge;
4. l'indice du coût de la vie;
5. la conjoncture économique du Québec et la situation générale de l'économie québécoise;
6. l'évolution du revenu réel par habitant au Québec;
7. l'état des finances publiques ou des finances publiques municipales, selon la formation compétente;
8. l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées sur les fonds publics, d'autre part;
9. la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada;
10. tout autre facteur que le comité estime pertinent.

III. RÉMUNÉRATION DES JUGES

Nous soumettons que dans son appréciation de ces critères, le Comité ne doit pas tous leur accorder le même poids, ni s'emprisonner dans l'ordre dans lequel ils sont présentés, mais plutôt les évaluer ensemble, tout en gardant à l'esprit les principes édictés par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*¹¹.

Nous désirons porter à l'attention du Comité que le critère contenu au huitième paragraphe de l'article 246.42, soit « l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées sur les fonds publics, d'autre part » doit être évalué avec précaution, du moins en ce qui concerne « l'état » de la rémunération d'autres personnes. En effet, la Cour suprême du Canada a rappelé que les juges de nomination provinciale ne sont pas des fonctionnaires :

¹¹ Supra note 1.

D'autre part, il n'en demeure pas moins que, même s'ils sont en bout de ligne payés sur les fonds publics, les juges ne sont pas des fonctionnaires de l'État. Les fonctionnaires font partie du pouvoir exécutif; les juges, par définition, sont indépendants de l'exécutif. Les trois caractéristiques centrales de l'indépendance de la magistrature -- inamovibilité, sécurité financière et indépendance administrative -- reflètent cette distinction fondamentale, car elles accordent aux membres de la magistrature des protections auxquelles les fonctionnaires n'ont pas droit en vertu de la Constitution.¹²

Non seulement les juges ne sont-ils pas des fonctionnaires, mais, compte tenu du très grand nombre de causes intéressant l'État, ils ne doivent d'aucune manière être traités comme s'ils en avaient le statut. Il s'agit là d'une question fondamentale touchant l'indépendance judiciaire mais aussi, dans une moindre mesure, l'apparence d'impartialité et la confiance du justiciable.

Il n'y a aucune exigence de «parité» ni même de lien étroit entre les salaires de la haute fonction publique et ceux des juges de nomination provinciale, tout comme il ne doit pas y avoir de confusion entre «l'exécutif» et «la magistrature».

Cela dit, tel que l'a établi la Cour d'appel du Québec relativement au Rapport O'Donnell de 2004, le salaire accordé à un administrateur de l'État peut servir à titre indicatif, sans devenir instrument pour fixer le salaire des juges.¹³ De façon semblable, les tendances et l'évolution des salaires des fonctionnaires d'État peuvent servir d'indication si le progrès dans la rémunération accordée aux juges semble accuser un retard par rapport à la société qu'ils servent. À cet égard, notons que « la rémunération 2009 des juges de la Cour provinciale était 1,7% plus élevée que leur rémunération de 2006 (Tableau 21). Sur la même période, les échelles des employés de l'administration québécoise se sont accrues de 6,1%. »¹⁴

Les avantages financiers ne sont pas – et ne devraient pas être – le seul critère visant à attirer les candidats les meilleurs et les plus accomplis vers la magistrature. Nous soumettons que l'échelle à utiliser pour déterminer le niveau de la rémunération des juges devrait être celle de la rémunération des juristes de niveau supérieur du secteur privé et des cadres supérieurs du secteur

¹² Ibidem, par. 143.

¹³ *Procureur du Québec c. Conférence des juges du Québec*, [2004] R.J.Q. 1450 (C.A.), p. 22.

¹⁴ Rapport SECOR, page 40.

public, parmi lesquels les juges sont choisis, ainsi que celle de «la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada », tel que stipulé au paragraphe 9 de l'article 246.42.

En ce qui concerne la prise en compte des équivalences du secteur privé, reconnaissons que les juges sont nommés parmi un vaste groupe de la collectivité juridique. Ils viennent d'une grande variété de champs d'activités, tant urbaines que rurales. En outre, l'évaluation comparative de la rémunération des juristes du secteur privé et celle des juges de nomination provinciale doit tenir compte des formes de rémunération autres que les salaires auxquels ces derniers ont droit. À titre d'exemple, au moment de leur retraite, les juges ont droit à une rente. En exercice privé, la plupart des juristes financent leur retraite en achetant des REÉR ou en faisant d'autres placements, réduisant ainsi substantiellement leur revenu disponible.

En ce qui a trait à «la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada », ce critère doit comprendre, non seulement la rémunération versée à d'autres juges de nomination provinciale, mais également, la rémunération des juges de première instance de nomination fédérale siégeant au Québec. Sans prétendre que les juridictions et responsabilités des juges de la Cour du Québec soient en tout point comparable à ceux de la Cour supérieure, plusieurs éléments permettent de faire des rapprochements et de soutenir que le traitement dont bénéficient les juges de nomination fédérale doit servir d'élément de comparaison, que ce soit en vertu du neuvième ou du dixième paragraphe de l'article 246.42 de la Loi. Parmi ces éléments, on peut noter, entre autres, l'étendue de la juridiction de la Cour du Québec en matière civile et criminelle, l'exclusivité de ses compétences en matière criminelle, administrative et de droit de la jeunesse et, de façon générale, la spécificité de la fonction de juge à la Cour du Québec et des responsabilités qui lui incombent.

À cet égard, et de façon semblable, la comparaison des revenus d'un juge de la Cour du Québec à ceux, par exemple, de la Cour provinciale de l'Ontario ne peut se faire sans tenir compte du grand champ de compétence de la Cour du Québec. Sans même tenir compte de ce large champ de

compétence québécoise, les juges de la Cour provinciale de l'Ontario touchaient 248 000 \$ en 2009 et leurs cousins québécois 221 000 \$.¹⁵

L'indexation de la rémunération au coût de la vie permet aux juges de ne souffrir aucune perte de salaire et encourage le taux de conservation. En outre, pour répondre au critère énuméré au troisième paragraphe de l'article 246.42, soit « la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge », il est impératif que la rémunération des juges soit concurrentielle. Dans la mesure où les conditions actuelles du marché ont fait augmenter la rémunération équivalente pertinente au-delà du taux d'inflation, le Comité doit faire en sorte que la rémunération des juges corresponde à ces conditions du marché : l'indexation ne suffit pas.

Aussi, une indexation peut s'avérer insuffisante en soi, n'accomplissant même pas l'indexation souhaitée. Grâce aux travaux des comités O'Donnell et Cimon, et à leur mise en œuvre, un rattrapage important qui était requis entre la rémunération des juges de la Cour du Québec et celle des juges de la Cour supérieure a été complété. Cependant, il ressort que, l'indexation mise en place par le Rapport Johnson, étant donné la formule retenue d'un versement d'un montant forfaitaire, et non par une véritable indexation, aura eu pour effet que le bénéfice des acquis réalisés durant la période de « rattrapage » se trouve en 2010 grandement estompé.

Notons qu'une simple indexation depuis 2006 demanderait de tenir compte d'un taux d'inflation d'au moins 1,6% en 2007, 0,5% en 2008, 2,1% en 2009 et d'un pourcentage correspondant à 2010¹⁶, ou 4,3% sans tenir compte de 2010.¹⁷ Ce 4,3% se compare à une progression dans la rémunération des juges de seulement 2%.¹⁸

Nous croyons que l'objectif n'est pas de donner aux juges le même niveau d'avantages financiers dont ils jouissaient avant leur nomination. L'objectif sous-jacent à la détermination du niveau

¹⁵ Rapport SECOR, page 41, Figure 19. Voir page 42 et le Tableau 22 pour certains chiffres 2010 et 2011.

¹⁶ Rapport SECOR, page 16, Tableau 4.

¹⁷ Rapport SECOR, page 17, Tableau 5.

¹⁸ Rapport SECOR, page 35, Figure 16.

approprié de rémunération des juges a été bien énoncé dans le *Rapport sur l'indépendance de la magistrature au Canada du Comité de l'Association du Barreau canadien* :

Tout en respectant ces exigences, toutefois, il n'est ni nécessaire ni souhaitable de maintenir le niveau de traitement des juges à celui qu'il était avant la nomination. La raison la plus évidente à cet effet est que cette politique aurait pour effet d'inciter des individus à postuler des postes de juge simplement pour des raisons économiques. L'individu qui accepterait un poste de juge pour la simple raison que la rémunération est bonne n'est pas celui qui ferait le meilleur juge. Au contraire, l'individu que nous souhaitons voir siéger est celui qui apprécie l'honneur d'être juge et qui considère que le service rendu à la société constitue une juste récompense¹⁹.

Ainsi, en plus du principe contenu dans le Rapport de Grandpré, en vertu duquel les juges et les personnes à leur charge ne devraient pas subir de préjudice économique important du fait de leur nomination, l'objectif est d'assurer que la rémunération soit suffisamment alléchante pour ne pas décourager les candidats les meilleurs et les plus accomplis.

À titre d'observation finale sur les critères qui devront guider le Comité, nous désirons commenter son obligation de tenir compte de la conjoncture économique du Québec et de la situation générale de l'économie québécoise, de l'indice du coût de la vie, de même que de l'état des finances publiques ou des finances publiques municipales telle qu'énoncée aux quatrième, cinquième et septième paragraphes de l'article 246.42. L'ABC-Québec reconnaît que les juges sont rémunérés par le gouvernement et que les demandes concurrentielles faites sur les fonds publics peuvent mitiger le montant qui serait autrement consacré aux traitements des juges. Toutefois, l'indépendance judiciaire n'est pas qu'une priorité gouvernementale. Elle est, pour les raisons décrites ci-dessus, un impératif constitutionnel. Avant que des priorités budgétaires concurrentielles ne puissent valablement motiver une réduction de ce que le Comité juge être une rémunération appropriée pour les juges, le gouvernement doit démontrer de manière concluante que les autres obligations fiscales urgentes sont aussi importantes que l'indépendance judiciaire.²⁰

IV. CONCLUSION

¹⁹ (Association du Barreau canadien : Ottawa, 1985), p. 18 [le Rapport de Grandpré].

²⁰ *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, [2004] 3 R.C.S. 381, donne l'exemple des contraintes fiscales qui ont amené le gouvernement à déroger à l'impératif constitutionnel de l'égalité prévu à l'art. 15 de la Charte.

L'ABC-Québec ne peut exagérer l'importance et l'intention des principes énoncés par la Cour suprême du Canada quant au processus de détermination de la rémunération des juges. Il contribue à préserver l'indépendance de la magistrature à travers le pays.

En résumé, en vue de maintenir l'intégrité de ce processus, l'ABC-Québec encourage vivement le Comité à adopter les principes suivants:

1. L'Assemblée Nationale devrait être prévenue que son étude du rapport du Comité comporte des considérations constitutionnelles spéciales qui risquent d'être mises en péril par une approche politisée, ou par une approche apparentant les juges à des fonctionnaires, ou par la création de liens entre la rémunération des juges et les décisions rendues par ces derniers.
2. Pour que la rémunération des juges soit de sorte d'attirer les candidats les plus qualifiés et les plus accomplis, le Comité devrait s'assurer que les traitements sont comparables à ceux des conditions actuelles du marché. Ils devraient être « comparables » à ceux des juristes supérieurs du secteur privé et des cadres supérieurs du secteur public de même qu'à ceux versés à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada.
3. Les niveaux de rémunération appropriés devraient être tels que les juges – et leurs personnes à charge – ne souffrent pas d'inégalité économique importante avant et après leur nomination, et que la rémunération soit suffisamment alléchante pour ne pas décourager les candidats aux nominations les meilleurs et les plus accomplis.
4. Avant que des priorités concurrentielles ne servent de motif pour réduire ce que le Comité juge être une rémunération appropriée pour les juges, le gouvernement doit démontrer de manière concluante que ses autres obligations fiscales urgentes sont aussi importantes que l'indépendance judiciaire.
5. Tenant compte des comparaisons dont il est question plus haut, des indexations passées qui se sont avérées insuffisantes, des progressions de revenus d'autres salariés de l'État, nous soumettons respectueusement que la rémunération des juges devra recevoir un ajustement positif plus que symbolique, plus qu'une simple indexation de rattrapage.

Nous espérons que ces remarques faciliteront les délibérations du Comité.