



L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

THE CANADIAN BAR ASSOCIATION

Division du Québec • Québec Branch



**Mémoire sur la rémunération des juges
Présenté au Comité de la rémunération des juges pour les
années 2016 à 2019**

**ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
DIVISION DU QUEBEC**

27 MAI 2016

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire sur la rémunération des juges

Préambule	<i>i</i>
I. Introduction	<i>1</i>
II. Processus de révision de la rémunération des juges	<i>2</i>
III. Rémunération des juges	<i>4</i>
IV. Conclusion	<i>8</i>

PRÉAMBULE

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui représente près de 35 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des juges, 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 entériné par le comité exécutif de la Division.

Mémoire sur la rémunération des juges

Division du Québec de l'Association du Barreau canadien

Le 27 mai 2016

I. INTRODUCTION

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

Parmi ses principaux objectifs, l'ABC-QC cherche à promouvoir l'amélioration de l'administration de la justice et à maintenir la qualité supérieure du système judiciaire au Québec. Comme l'a noté la Cour suprême du Canada, l'indépendance judiciaire est non seulement essentielle au maintien d'un système de justice de qualité, elle constitue l'un des fondements de notre démocratie. L'indépendance institutionnelle de la magistrature requiert un engagement profond envers la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire de l'État. Elle sert de rempart contre l'abus du pouvoir exécutif et sert à contrer toute ingérence possible du pouvoir législatif¹. L'indépendance judiciaire est garantie par la Constitution et par nos chartes des droits et libertés².

¹ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* [1997] 3 R.C.S. 3 (*Renvoi de l'I.P.É.*), par. 124-5.

² *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 26-9; *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, 1982, c 1, art. 11d); *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q. c. C-12, art. 23.

Le plus haut tribunal du pays a reconnu que la sécurité financière est une condition essentielle de l'indépendance judiciaire. Le respect de cette condition implique un traitement ou autre rémunération assurés qui ne sont pas sujets aux ingérences arbitraires de l'exécutif³.

Le principal intérêt de l'ABC-QC est de s'assurer que le processus de détermination de la rémunération des juges soit structuré pour réaliser un double objectif :

- 1) protéger et promouvoir l'indépendance de la magistrature par l'institution et le maintien de mesures de protection appropriées; et
- 2) renforcer et promouvoir la qualité de la magistrature par le biais de l'indépendance financière de ses membres et d'une rémunération qui permette d'attirer les candidats les plus qualifiés.

L'ABC-QC représente une voix indépendante auprès du comité de la rémunération des juges. Sa seule préoccupation se reflète dans les deux grands principes énoncés ci-dessus. L'ABC-QC 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.

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 »⁴. « 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 »⁵.

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

³ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 40 (*Valente*); *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 33.

⁴ *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, par. 24.

⁵ *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, par. 29.

« 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, notamment la primauté du droit, la justice fondamentale, l'égalité et la préservation du processus démocratique⁶. »

Les composantes de l'indépendance de la magistrature sont l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière⁷. La sécurité financière, quant à elle, comporte trois éléments constitutionnels⁸ :

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

Ces trois éléments permettent de préserver le principe que la magistrature doit non seulement être indépendante dans les faits, mais *sembler indépendante* des pouvoirs exécutif et législatif. Il faut pour cela dépolitiser la relation en confiant la rémunération des juges à une commission indépendante objective qui ne relève ni de la magistrature ni du gouvernement⁹. Le processus de la commission est très souvent décrit comme un « crible institutionnel »¹⁰ et une « séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature »¹¹.

⁶ *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*).

⁷ *Valente*, *supra*, note 3, par. 27, 40, 47; *Renvoi de l'I.P.É.*, *supra*, note 1, par. 115; et *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 6, par. 7.

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

⁹ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 6, par. 10.

¹⁰ *Renvoi de l'I.P.É.*, *supra*, note 1, par. 170; *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 6, par. 14.

¹¹ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*, *supra*, note 6, par. 14.

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*¹² qui prévoit la mise en place d'un comité de la rémunération des 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, des juges des cours municipales et des juges de paix magistrats. Les facteurs 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.

Nous croyons que le comité actuel doit tenir compte des travaux des précédents comités de la rémunération des juges, notamment afin d'assurer une continuité et une cohésion dans les recommandations émises.

III. RÉMUNÉRATION DES JUGES

Nous soumettons que dans son appréciation des facteurs énumérés à l'article 246.42, le Comité ne doit pas leur accorder à tous 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*¹³.

¹² L.R.Q., C. T-16.

¹³ *Supra*, note 1.

Nous désirons porter à l'attention du Comité que le facteur 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 :

« 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 Constitution¹⁴. »

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 juges¹⁵.

Certes, 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 à la magistrature. Par ailleurs, 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 public,

¹⁴ Ibidem, par. 143.

¹⁵ *Procureur du Québec c. Conférence des juges du Québec*, [2004] R.J.Q. 1450 (C.A.), par. 92.

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 l'objectif n'est pas d'assurer aux juges le même niveau d'avantages financiers dont ils jouissaient avant leur nomination. D'ailleurs, les juges sont nommés parmi un vaste groupe de la collectivité juridique. Ils proviennent d'une variété de champs d'activités et de milieux tant urbains que ruraux. L'objectif sous-jacent à la détermination du niveau 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 à 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 récompense¹⁶. »

Néanmoins, malgré les réserves contenues dans le Rapport de Grandpré, nous croyons que les juges et les personnes à leur charge ne devraient pas subir de préjudice économique important du fait de leur nomination. En effet, il faut s'assurer que la rémunération soit suffisamment alléchante pour encourager les meilleurs candidats et les plus accomplis à postuler. Les recommandations du comité doivent contribuer à stimuler les candidatures provenant de la crème de la profession.

En outre, on rappelle parfois que 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 pension. En pratique privée, la plupart des juristes financent leur retraite en contribuant à leur REÉR ou en faisant d'autres placements, réduisant ainsi substantiellement leur revenu disponible. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les avocats en pratique privée jouissent aussi souvent de plusieurs

¹⁶ Association du Barreau canadien : Ottawa, 1985, p. 18 [le Rapport de Grandpré].

avantages qui ne sont pas disponibles aux juges. Pensons notamment aux autres formes de rétribution, bonification, avantages fiscaux ou sociaux payés par le cabinet, de même qu'au fait que certains cabinets offrent également des rentes de retraite, etc. Certes, tous les avocats de pratique privée ne bénéficient pas de chacun de ces avantages, mais lorsque l'on considère le bassin de recrutement pour la magistrature, force est de constater que si nous voulons attirer les meilleurs candidats, ces candidats sont souvent ceux qui réussissent bien en pratique privée. Or, s'ils réussissent, c'est que le marché reconnaît leur compétence et leur excellence. Finalement, il ne faut pas oublier que les avocats en pratique privée peuvent varier leurs sources de revenus et d'investissement, un avantage qui n'est pas accessible aux juges.

En ce qui a trait à « la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada », ce facteur 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 comparables à ceux de la Cour supérieure, par exemple, plusieurs éléments permettent de faire des rapprochements et de soutenir que le traitement dont bénéficient les juges de nomination fédérale doit servir de premier point 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 civile¹⁷ 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.

¹⁷ Il faut souligner l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure civile qui a relevé le seuil de compétence de la Cour du Québec et, en quelque sorte, transféré de la Cour supérieure à la Cour du Québec un grand nombre de cas. Ce transfert de compétence est un facteur dont doit tenir compte le Comité lorsqu'il étudie l'écart entre la rémunération des juges de la Cour supérieure et celle des juges de la Cour du Québec.

De même, en ce qui concerne les juges des cours municipales, leurs tâches, fonctions et responsabilités en matière criminelle et pénale se comparent avec la juridiction de juges provinciaux dans d'autres provinces. De plus, l'apport social unique des cours municipales, en particulier celles de Montréal et Québec où plusieurs programmes sociaux favorisant la réhabilitation et la réinsertion sociale ont été mis en place, devrait également être pris en compte.

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. Nous considérons que le Comité devrait recommander un amendement à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour prévoir une indexation annuelle automatique, comme le font notamment les législations ontarienne et fédérale.

En outre, pour répondre au facteur 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 devrait faire en sorte que la rémunération des juges corresponde à ces conditions du marché.

Les comités précédents ont tous recommandé une rémunération qui reconnaît un écart entre les divers niveaux de juridiction. Si le comité devait retenir une telle approche.

À titre d'observation finale sur les facteurs qui, selon nous, devraient 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 l'article 246.42. L'ABC-QC 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 seulement une priorité gouvernementale. Elle est, pour les raisons décrites ci-dessus, un impératif constitutionnel. Dans les circonstances, à défaut de situation de crise économique extrême, les priorités budgétaires concurrentielles ne devraient jamais motiver une réduction de ce que le Comité juge être une rémunération appropriée pour les juges. En effet, selon la Cour suprême, le gouvernement doit

démontrer de manière concluante que les autres obligations fiscales urgentes sont aussi importantes que l'indépendance judiciaire¹⁸.

Autrement dit, les choix budgétaires de l'Assemblée nationale sont subordonnés à l'obligation constitutionnelle d'assurer l'indépendance judiciaire.

IV. CONCLUSION

L'ABC-QC 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-QC encourage vivement le Comité à adopter les principes suivants :

1. Le gouvernement et l'Assemblée Nationale devraient être prévenus 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 contribue à 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 de même qu'à ceux versés à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada.

¹⁸ *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.

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 meilleurs candidats.

4. Le Comité ne devrait pas considérer des priorités concurrentielles politiques du gouvernement comme motif pour réduire ce que le Comité juge être une rémunération appropriée pour les juges.

5. Le Comité devrait recommander une indexation automatique des salaires des juges, laquelle viendrait compenser l'écart qui se crée inmanquablement au fil des trois années qui séparent les rapports successifs du Comité de rémunération des juges.

Nous espérons que ces remarques faciliteront les délibérations du Comité.