

Commentaires et observations du Barreau du Québec

Exercice 2019-2023 du Comité de la rémunération des juges



2 juin 2021

Mission du Barreau du Québec

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie M^e Nicolas Le Grand Alary du Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques pour ce mémoire.

Édité en juin 2021 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-924857-86-1

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2021

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2021

INTRODUCTION ET COMMENTAIRES PRÉLIMINAIRES

À la demande du président du Comité de la rémunération des juges, M^e Pierre Laplante, le Barreau du Québec souhaite vous faire part de ses commentaires et observations au sujet de la rémunération des juges du Québec pour l'exercice 2019-2023.

Nous sommes intervenus à ce sujet à plusieurs reprises par le passé, notamment lors des enquêtes quadriennales fédérales précédentes¹, dans le cadre de la consultation particulière de 2019 sur les modifications au régime de pensions des juges² et dans le cadre du précédent exercice de ce Comité en 2016.

Bien que le Barreau du Québec défende l'indépendance judiciaire et promeuve le respect et l'autorité des tribunaux, il ne lui appartient pas de se prononcer sur le montant approprié du salaire des juges. Le Barreau du Québec se contentera donc de présenter ses réflexions en se basant sur les facteurs devant guider la réflexion du Comité dans le cadre de son exercice, comme le prévoit la *Loi sur les tribunaux judiciaires*³ :

Art. 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*

246.42. Le comité prend en considération les facteurs suivants :

- 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.

Les dispositions du premier alinéa s'appliquent aux juges de paix magistrats.

¹ BARREAU DU QUÉBEC, *Enquête quadriennale de la Commission d'examen de la rémunération des juges*, 16 février 2021, en ligne : <https://bit.ly/3vlAskd>.

² BARREAU DU QUÉBEC, *Commentaires sur la question posée par le ministre de la Justice du Canada le 31 mai 2019 concernant la pension des juges*, 12 juillet 2019, en ligne : <https://bit.ly/39XAK7N>.

³ RLRQ, c. T-16.

La formation compétente eu égard aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la Loi sur les cours municipales (chapitre C-72.01) prend également en considération le fait que les juges des cours municipales qui ne sont pas placées sous l'autorité d'un juge-président exercent principalement leurs fonctions à temps partiel. (Nos soulignés)

Plus particulièrement, nos commentaires se concentreront sur les paragraphes 1^o à 3^o de l'article 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* :

- Les particularités de la fonction de juge et la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate;
- La nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge.

En effet, l'indépendance judiciaire est un principe fondamental de l'État de droit et du système de justice canadien. Il s'agit d'un principe constitutionnel non écrit dont l'existence remonte à avant la rédaction des textes constitutionnels canadiens⁴. Son existence au Canada est confirmée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁵ et par une mention aux articles 96 à 100 de la même loi.

De plus, il s'agit d'un droit fondamental mentionné à l'article 11 d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶. L'indépendance judiciaire revêt donc un caractère fondamental pour les justiciables. Elle permet le maintien de la confiance du public et garantit la primauté du droit, comme l'affirmait la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)* :

« [10] Un de ces objectifs est le maintien de la confiance du public dans l'impartialité de la magistrature, élément essentiel à l'efficacité du système judiciaire. L'indépendance de la magistrature permet de renforcer la perception que justice est rendue dans les litiges dont sont saisis les tribunaux. Un autre objectif sociétal que sert l'indépendance de la magistrature est le maintien de la primauté du droit, dont un des aspects est le principe constitutionnel suivant lequel l'exercice de tout pouvoir public doit en bout de ligne tirer sa source d'une règle de droit. Le dispositif des présents pourvois et les motifs qui l'accompagnent doivent être considérés sous l'éclairage de ces objectifs plus vastes. »⁷
(Nos soulignés)

Plus particulièrement, il faut retenir que ce sont les justiciables qui sont les véritables bénéficiaires de l'indépendance judiciaire, comme l'a indiqué la Cour suprême du Canada :

« [71] Comme je le mentionne en début d'analyse, l'indépendance judiciaire est protégée à la fois par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et par l'al. 11d) de la *Charte*. Ainsi, non seulement s'agit-il d'un droit conféré à un justiciable visé par des poursuites pénales, mais elle constitue au surplus un élément fondamental qui sous-tend le fonctionnement même de l'administration de la justice. Autrement dit, l'indépendance

⁴ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 83.

⁵ 30 & 31 Victoria, c. 3 (R.-U.).

⁶ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)].

⁷ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, préc., note 4, par. 10.

judiciaire est une condition préalable à la mise en œuvre des droits du justiciable dont, notamment, les droits fondamentaux garantis par la Charte. »⁸ (Nos soulignés)

1. PARTICULARITÉS DE LA FONCTION DE JUGE ET NÉCESSITÉ D'OFFRIR AUX JUGES UNE RÉMUNÉRATION ADÉQUATE

C'est dans ce cadre que se sont développés les différents critères applicables à la sécurité financière des juges à titre de composante de l'indépendance judiciaire. Ainsi, dans l'arrêt *Valente c. La Reine*⁹, la Cour suprême définit les trois caractéristiques essentielles qui constituent ce qu'est l'indépendance judiciaire :

- L'inamovibilité;
- La sécurité financière; et
- L'indépendance administrative.

La sécurité financière y est présentée comme nécessitant un salaire garanti et qui n'est pas susceptible de changer à cause de considérations particulières :

« [40] La deuxième condition essentielle de l'indépendance judiciaire pour les fins de l'al. 11d) de la *Charte* est, à mon avis, ce que l'on pourrait appeler la sécurité financière. Cela veut dire un traitement ou autre rémunération assurés et, le cas échéant, une pension assurée. Cette sécurité consiste essentiellement en ce que le droit au traitement et à la pension soit prévu par la loi et ne soit pas sujet aux ingérences arbitraires de l'exécutif, d'une manière qui pourrait affecter l'indépendance judiciaire. Dans le cas de la pension, la distinction essentielle est entre un droit à une pension et une pension qui dépend du bon vouloir ou des bonnes grâces de l'exécutif. » (Nos soulignés)

Plus tard, la Cour suprême du Canada précisa que la sécurité financière des juges, au-delà du simple salaire ou traitement versé individuellement aux magistrats, comporte également une dimension institutionnelle ou collective :

« [131] Vu l'importance de la dimension institutionnelle ou collective de l'indépendance de la magistrature en général, quelle est la dimension institutionnelle ou collective de la sécurité financière? À mon sens, la sécurité financière des tribunaux, en tant qu'institution, comprend trois éléments, qui découlent tous de l'impératif constitutionnel qui veut que, autant que possible, les rapports entre le judiciaire et les deux autres pouvoirs de l'État soient dépolitisés. Comme je l'explique ci-après, dans le contexte de la sécurité financière institutionnelle ou collective, cet impératif commande que la magistrature soit protégée contre l'ingérence politique des autres pouvoirs par le biais de la manipulation financière, qu'elle soit perçue comme tel et qu'elle ne devienne pas empêtrée dans les débats politiques sur la rémunération des personnes payées sur les fonds publics. »¹⁰ (Soulignés dans l'original)

⁸ *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405, par. 71.

⁹ [1985] 2 R.C.S. 673.

¹⁰ Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.), préc., note 4, par. 131.

Cette dimension institutionnelle ou collective emporte certaines exigences quant à la fixation du salaire des juges. Ainsi, même s'il est possible que les traitements des juges puissent baisser, augmenter ou être bloqués dans le cadre d'une mesure économique générale ou d'une mesure touchant les juges en particulier, la fixation de la rémunération doit obéir à un processus indépendant, efficace et objectif, permettant d'éviter toute possibilité d'ingérence politique ou la perception qu'une telle ingérence existe. Les gouvernements ont l'obligation constitutionnelle de recourir à des comités indépendants pour remplir ce rôle¹¹.

De plus, le principe de l'indépendance de la magistrature interdit à celle-ci toute forme de négociation au sujet de la rémunération des juges avec l'Exécutif ou le Législatif, à titre individuel ou par l'entremise d'associations représentatives¹².

Finalement, toute réduction des traitements des juges, y compris toute réduction résultant de l'inflation, ne doit pas avoir pour effet de les abaisser sous le minimum requis par la charge de juge afin de ne pas miner la confiance du public dans l'indépendance de la magistrature si les traitements versés aux juges devenaient si bas que ces derniers risqueraient d'être perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques¹³.

Dans cette perspective, le Barreau du Québec souhaite rappeler que le but de la création des comités de rémunération des juges est de dépolitiser le mécanisme d'examen de la rémunération et d'éviter un affrontement entre les gouvernements et la magistrature¹⁴. Ainsi, les comités de la rémunération servent de « crible institutionnel », de séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature. Leur véritable objet est d'assurer le maintien de l'indépendance de la magistrature¹⁵.

Le fruit des travaux du comité ne peut être écarté ou pris à la légère sans risquer de miner la confiance du public dans un processus efficace qui vise justement à éviter toute ingérence de l'Exécutif dans la détermination de la rémunération des juges. Le Barreau du Québec souligne le rôle constitutionnel important que jouent les comités indépendants et il importe, pour respecter l'objectif d'efficacité énoncé par la Cour suprême, que les gouvernements accordent une certaine déférence à l'analyse et aux recommandations qui émanent de ce processus¹⁶.

2. NÉCESSITÉ D'ATTIRER D'EXCELLENTS CANDIDATS À LA FONCTION DE JUGE

Le recrutement des meilleurs candidats est important. La rémunération des juges doit être à un niveau où elle ne constituera pas un frein à l'attrait des candidatures de haut niveau. Il est nécessaire d'attirer les meilleurs éléments des barreaux à la fonction de juge. Il ne faut pas uniquement se satisfaire d'une justice de qualité « acceptable », mais plutôt une justice où les meilleurs candidats seront attirés à la magistrature.

¹¹ Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.), préc., note 4, par. 133.

¹² *Id.*, par. 134.

¹³ *Id.*, par. 135.

¹⁴ *Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Association 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. 3.

¹⁵ *Id.*, par. 14.

¹⁶ Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.), préc., note 4, par. 174, 175 et 180.

Quoique la rémunération ne soit pas le seul élément qui attire les avocats de grande qualité à la magistrature, il faut reconnaître qu'il s'agit d'une considération pertinente. Ainsi, il faut prendre les moyens pour attirer les candidats d'exception exerçant dans toutes les sphères du droit, qui sont les plus susceptibles de satisfaire une telle exigence.

Toutefois, il ne suffit pas de compter le nombre de candidatures soumises, mais bien de créer des conditions qui sauront attirer les meilleurs candidats et susciter les meilleures candidatures. Le maintien d'une rémunération adéquate favorisera la diversité de la provenance des candidatures, un élément essentiel pour enrichir la diversité de nos tribunaux.

Cette diversité ne doit d'ailleurs pas être uniquement basée sur les champs de pratiques variés des candidats, mais doit également tenir compte des caractéristiques intrinsèques à la personne, comme le statut de femme, de membre d'une communauté ethnoculturelle, de personne LGBT ou autochtone.

Comme nous l'avons énoncé précédemment, le système judiciaire est une institution qui, tout comme l'Exécutif et le Législatif, doit tenir compte de la population qu'il dessert afin de maintenir, et de renforcer, la confiance du public dans l'institution. Il ne s'agit pas d'une simple question de symbolique.

En effet, la diversité de la magistrature contribue à accentuer la légitimité du processus judiciaire. Les juges issus des groupes minoritaires apportent d'ailleurs des perspectives différentes qui permettent d'envisager les problèmes sous divers angles et, de ce fait, enrichissent la dialectique juridique.

CONCLUSION

Le Barreau du Québec remercie le Comité de la rémunération des juges à l'avoir invité à faire part de ses commentaires et observations dans le cadre de l'exercice 2019-2023. En bref, le Barreau du Québec croit important de souligner ces principes qui devraient diriger tout exercice visant à établir la rémunération des juges :

- ✓ L'indépendance judiciaire est un principe fondamental de l'État de droit et du système de justice canadien. Il s'agit d'un principe constitutionnel non écrit dont l'existence remonte à avant la rédaction des textes constitutionnels canadiens et son existence au Canada est confirmée par la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- ✓ De plus, il s'agit d'un droit fondamental mentionné à l'article 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et revêt donc un caractère fondamental pour les justiciables. Elle permet le maintien de la confiance du public et garantit la primauté du droit;
- ✓ La sécurité financière des juges est une partie intégrante de l'indépendance judiciaire et nécessite un salaire garanti et qui n'est pas susceptible de changer à cause de considérations particulières;
- ✓ Ainsi, même s'il est possible que les traitements des juges puissent baisser, augmenter ou être bloqués dans le cadre d'une mesure économique générale ou d'une mesure touchant les juges en particulier, la fixation de la rémunération doit obéir à un processus indépendant, efficace et objectif passant par des comités de rémunération;
- ✓ Le but de la création des comités de rémunération des juges est de dépolitiser le mécanisme d'examen de la rémunération et d'éviter un affrontement entre les gouvernements et la magistrature et permet de s'assurer de l'indépendance de la magistrature;
- ✓ Le Barreau du Québec souligne le rôle constitutionnel important que jouent les comités indépendants et il importe, pour respecter l'objectif d'efficacité énoncé par la Cour suprême, que les gouvernements accordent une certaine déférence à l'analyse et aux recommandations qui émanent de ce processus;
- ✓ Le recrutement des meilleurs candidats est important. La rémunération des juges doit être à un niveau où elle ne constituera pas un frein à l'attrait des candidatures de haut niveau. Il est nécessaire d'attirer les meilleurs éléments des barreaux à la fonction de juge;
- ✓ Ainsi, il faut prendre les moyens pour attirer les candidats d'exception exerçant dans toutes les sphères du droit, qui sont les plus susceptibles de satisfaire une telle exigence. Le maintien d'une rémunération adéquate favorisera la diversité de la provenance des candidatures, un élément essentiel pour enrichir la diversité de nos tribunaux;
- ✓ Cette diversité ne doit d'ailleurs pas être uniquement basée sur les champs de pratiques variés des candidats, mais doit également tenir compte des caractéristiques intrinsèques à la personne, comme le statut de femme, de membre d'une communauté ethnoculturelle, de personne LGBT ou autochtone.