

Mémoire du Barreau du Québec

Exercice 2023-2027 du Comité de la rémunération des juges



Décembre 2023

Mission du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec assure la protection du public, contribue à une justice accessible et de qualité, et défend la primauté 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 décembre 2023 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-925336-10-5

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2023

Vue d'ensemble de la position du Barreau du Québec

- ✓ **L'indépendance judiciaire est un principe fondamental de l'État de droit** et du système de justice canadien. Il s'agit d'un **droit fondamental pour les justiciables**. Elle **permet le maintien de la confiance du public et garantit la primauté du droit**;



Particularités de la fonction de juge et nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate

- ✓ 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;
- ✓ La **fixation de la rémunération doit obéir à un processus indépendant, efficace et objectif passant par des comités de rémunération**, dont le but est de **dépolitiser le mécanisme d'examen de la rémunération**;



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 auquel elle ne constituera pas un frein à l'attrait des candidatures de haut niveau;
- ✓ 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 doit tenir compte des caractéristiques intrinsèques** à la personne, comme le statut de **femme**, de **membre d'une communauté ethnoculturelle**, de **personne LGBT** ou **autochtone**;



Cas particulier des juges municipaux et des greffiers spéciaux

- ✓ Les **juges municipaux** doivent être soumis aux **mêmes exigences quant à l'impartialité et l'indépendance judiciaire**, ce qui inclut la **sécurité financière** : un salaire garanti qui n'est pas susceptible de changer à cause de considérations particulières;
- ✓ La Cour supérieure du Québec a conclu que **les greffiers spéciaux doivent bénéficier d'un cadre législatif prévoyant la sauvegarde de l'indépendance judiciaire**. Nous invitons le Comité à réfléchir et à **recommander un cadre permettant de régler cette question**.

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. PARTICULARITÉS DE LA FONCTION DE JUGE ET NÉCESSITÉ D’OFFRIR AUX JUGES UNE RÉMUNÉRATION ADÉQUATE	2
1.1 Indépendance judiciaire.....	2
1.2 Indépendance financière.....	3
1.3 Exigences quant à la fixation des traitements des juges	4
2. NÉCESSITÉ D’ATTIRER D’EXCELLENTS CANDIDATS À LA FONCTION DE JUGE.....	5
2.1 Excellence des candidatures.....	5
2.2 Diversité dans la magistrature.....	5
3. CAS PARTICULIER DES JUGES MUNICIPAUX ET DES GREFFIERS SPÉCIAUX.....	6
3.1 Modifications législatives à venir concernant les juges municipaux	6
3.2 Développements jurisprudentiels récents en lien avec les greffiers spéciaux.....	6
CONCLUSION	8

INTRODUCTION

À la demande du secrétaire du Comité de la rémunération des juges (ci-après le « Comité »), M^e Nicolas Plourde, le Barreau du Québec vous fait part de ses commentaires et observations au sujet de la rémunération des juges du Québec pour l'exercice 2023-2027.

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 des précédents exercices de ce Comité en 2016 et 2021.

Par sa mission de protection du public, le Barreau du Québec défend l'indépendance judiciaire et promeut le respect et l'autorité des tribunaux. Il ne lui appartient toutefois pas de se prononcer sur le montant approprié du salaire des juges. Nous présentons nos réflexions en nous 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.

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

- ✓ 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.

Par ailleurs, le Barreau du Québec tient à attirer l'attention du Comité sur le cas des juges municipaux et des greffiers spéciaux, de même que les garanties d'indépendance qui pourraient être nécessaires en ces circonstances.

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

1.1 Indépendance judiciaire

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 antérieur à 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'a affirmé 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)

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.

En outre, il est important de souligner 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 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)

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 a défini les trois caractéristiques essentielles qui constituent ce qu'est l'indépendance judiciaire :

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

1.2 Indépendance financière

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 a précisé 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

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.

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)

1.3 Exigences quant à la fixation des traitements des juges

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 celle 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 » et 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.

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

¹¹ *Id.*, 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.

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

2.1 Excellence des candidatures

Le recrutement des meilleurs candidats est important. La rémunération des juges doit être à un niveau auquel 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 pour laquelle les meilleurs candidats seront attirés à la magistrature.

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 nécessaires pour attirer les candidats d'exception exerçant dans toutes les sphères du droit, qui sont les plus susceptibles de satisfaire une telle exigence.

2.2 Diversité dans la magistrature

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.

3. CAS PARTICULIER DES JUGES MUNICIPAUX ET DES GREFFIERS SPÉCIAUX

3.1 Modifications législatives à venir concernant les juges municipaux

Nous reconnaissons que le mandat du Comité est d'évaluer le traitement des juges de la Cour du Québec, des juges de paix magistrats et des juges des cours municipales¹⁷. Cette dernière composante du mandat sera d'ailleurs très importante à la suite des modifications qui seront apportées à l'organisation des cours municipales par le projet de loi n° 40 intitulé *Loi visant notamment à réformer les cours municipales et à améliorer l'efficacité, l'accessibilité et la performance du système de justice*.

En 1991, dans l'arrêt *R. c. Lippé*¹⁸, la Cour suprême du Canada a consacré le principe de l'indépendance des cours municipales, au même titre que les autres tribunaux de l'ordre judiciaire. Bien que le régime actuel des juges à la séance qui permet à des juges municipaux à temps partiel de continuer de pratiquer le droit en tant qu'avocats ait été jugé constitutionnel en vertu de l'arrêt *R. c. Lippé*, la décision d'éliminer ce statut est une avancée importante pour l'indépendance judiciaire.

Le Barreau du Québec a toujours manifesté son appui à la nomination de juges municipaux à temps plein et à exercice exclusif. Privilégier une telle solution est dans l'intérêt de la justice et permet de renforcer l'indépendance judiciaire.

Ce faisant, les juges municipaux doivent être soumis aux mêmes exigences quant à l'impartialité et l'indépendance judiciaire, comme définis dans l'arrêt *Valente c. La Reine*, ce qui inclut la sécurité financière : un salaire garanti qui n'est pas susceptible de changer à cause de considérations particulières.

3.2 Développements jurisprudentiels récents en lien avec les greffiers spéciaux

Parallèlement à ces modifications législatives, la Cour supérieure du Québec a rendu une décision dans le cadre d'un dossier de jugement déclaratoire concernant les garanties d'indépendance des greffiers spéciaux¹⁹.

Ces greffiers, nommés en vertu du *Code de procédure civile*²⁰, sont investis, dans la mesure prévue par la loi, des pouvoirs du juge ou du tribunal²¹, notamment en matière non contentieuse ou de manière incidente.

En l'espèce, la Cour supérieure du Québec a conclu que les greffiers spéciaux de la Cour du Québec et de la Cour supérieure nommés en vertu de *Code de procédure civile* « exercent des fonctions judiciaires et que tout justiciable comparaissant devant eux a droit à ce qu'ils soient protégés par les garanties constitutionnelles d'indépendance judiciaire » prévues à la *Charte des*

¹⁷ Art. 246.29 et 246.30 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

¹⁸ [1991] 2 R.C.S. 114.

¹⁹ *Petrishki c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCS 3679.

²⁰ RLRQ, c. C-25.01.

²¹ *Id.*, art. 70.

*droits et libertés de la personne*²², le tout dans le respect de l'indépendance judiciaire enchâssé dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1982*²³.

De plus, les greffiers spéciaux doivent bénéficier d'un cadre législatif prévoyant la sauvegarde de l'indépendance judiciaire. Ce cadre doit être semblable à celui prévu par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, dont la Partie VI.4, traitant du présent Comité²⁴.

Bien que ce jugement fasse présentement l'objet d'un appel, nous invitons le Comité à réfléchir et à recommander un cadre permettant de régler cette question. À titre d'exemple, les protonotaires de la Cour fédérale sont depuis 2014²⁵ considérés comme des juges²⁶ aux fins de l'exercice de la Commission d'examen de la rémunération des juges constituée en vertu de la *Loi sur les juges*²⁷.

Leur titre a d'ailleurs été modifié en 2022 afin de mieux refléter leur réalité. Ils sont désormais qualifiés de « juges adjoints »²⁸ et s'occupent de toute une gamme de tâches, y compris de la gestion des instances et de l'audition de questions interlocutoires.

²² RLRQ, c. C-12.

²³ *Petrishki c. Procureur général du Québec*, préc., note 19, par. 250.

²⁴ *Id.*, par. 251.

²⁵ *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2014*, L.C. 2014, c. 39, art. 318.

²⁶ *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, c. J-1, art. 10.1.

²⁷ *Id.*, art. 26.

²⁸ *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2022*, L.C. 2022, c. 10, art. 371.

CONCLUSION

Le Barreau du Québec remercie à nouveau le Comité de la rémunération des juges de l'avoir invité à faire part de ses commentaires et observations dans le cadre de l'exercice 2023-2027. En bref, le Barreau du Québec croit important de souligner ces principes qui devraient diriger tout exercice visant à établir la rémunération des juges :

- ✓ 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;
- ✓ Le cas particulier des juges municipaux et des greffiers spéciaux.

De tout temps, le Barreau du Québec a défendu l'indépendance judiciaire et favorisé le respect et l'autorité des tribunaux. Bien que nous ne nous prononcions pas sur le montant approprié du salaire des juges, nous faisons confiance au Comité pour qu'il établisse un traitement qui offre les garanties d'indépendance nécessaires.