

Le 16 janvier 2012

M<sup>e</sup> Brian M. Levitt, président  
Commission d'examen de la rémunération des juges  
99, rue Metcalfe, 8<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1A 1E3

**Objet: Observations du Barreau du Québec concernant la rémunération des juges de nomination fédérale**

---

Monsieur le Président,

Le Barreau du Québec est heureux de faire part de ses réflexions, observations et commentaires généraux sur la rémunération des juges à la Commission d'examen que vous présidez. Le mandat de la Commission est établi en vertu de l'article 26 (1) de la *Loi sur les juges* afin d'examiner au moins tous les quatre ans la question de savoir si les traitements et autres prestations prévus par la loi, ainsi que de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges de nomination fédérale sont adéquats.

L'intérêt du Barreau pour cette question n'est pas récent. Dès 1983, le Barreau du Québec présentait un mémoire au Comité consultatif provincial, présidé par M<sup>e</sup> Robert De Coster, dans lequel il insistait sur l'importance de respecter le principe de l'indépendance judiciaire, lequel passe inévitablement par une sécurité matérielle et une rémunération adéquate. Le Barreau du Québec est intervenu sur le même sujet en 2001, 2004, 2008 et 2010<sup>1</sup>. Dans le cadre du mandat de protection du public que lui a confié le législateur, le Barreau doit assurer aux citoyens une justice de qualité. Pour ce faire, il est essentiel qu'il s'élève en défenseur de ces valeurs démocratiques et qu'il mette tout en œuvre pour que, au sein de son organisation, une inspection professionnelle adéquate et une formation de qualité des avocats et des avocates du Québec fassent en sorte de former un bassin de très haut niveau pour le recrutement des futurs juges.

Dans le cadre de la présente intervention, les observations du Barreau du Québec gravitent autour des thèmes suivants :

- 1) L'importance fondamentale des garanties d'indépendance judiciaire; et
- 2) La pondération des critères d'évaluation.

---

<sup>1</sup><http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2001/200106;>  
[http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2001/200108-remunerationjuges2.pdf;](http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2001/200108-remunerationjuges2.pdf)  
[http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2004/20040702\\_01.pdf;](http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2004/20040702_01.pdf) lettre du bâtonnier Gilles Ouimet au président du Comité de la rémunération des juges M. Alban D'Amours, 1<sup>er</sup> octobre 2010 ; lettre du bâtonnier J. Michel Doyon au président du Comité de la rémunération des juges M<sup>e</sup> Daniel Johnson, 15 janvier 2008.

### 1) L'indépendance judiciaire

Les juges exercent une fonction unique dont l'importance commande l'existence de garanties nécessaires d'indépendance et d'impartialité au sein d'une société libre et démocratique comme la nôtre, fondée sur la primauté du droit.

C'est sans doute l'arrêt *Valente c. La Reine*<sup>2</sup> qui a été le point de départ d'une série de jugements sur le concept d'indépendance judiciaire. Le juge en chef Lamer, dans le *Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*<sup>3</sup>, y réfère d'ailleurs abondamment. Dans *Valente*, le juge Le Dain énumère les trois caractéristiques essentielles de ce qu'il appelle cette « valeur constitutionnelle traditionnelle » qu'est l'indépendance judiciaire : l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. Il définit la sécurité financière comme suit :

« 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 assurée 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 soient pas sujets 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. » (p. 704)

Les principes énoncés dans cet arrêt, notamment celui qui veut que l'indépendance repose sur un ensemble de garanties objectives, ont été suivis par l'ensemble des tribunaux. Il a fallu attendre le jugement de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire du *Renvoi de 1997*, pour qu'on établisse les tenants et les aboutissants de ce principe fondamental d'indépendance judiciaire. Passant en revue la jurisprudence pertinente et basant son raisonnement sur l'arrêt *Valente*, le juge en chef, l'honorable Antonio Lamer, reprend l'étude des trois caractéristiques de l'indépendance judiciaire telles qu'évoquées par le juge Le Dain dans *Valente* (soit l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative) et ajoute à l'analyse de ce dernier en affirmant qu'au même titre que l'indépendance judiciaire, la sécurité financière a, elle aussi, à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle ou collective. Sur le plan institutionnel, les principes mis de l'avant et qui découlent de l'impératif constitutionnel voulant que les rapports entre le judiciaire et les deux autres pouvoirs de l'État soient dépolitisés dans toute la mesure du possible peuvent être résumés ainsi :

1) Même si on reconnaît que les traitements des juges peuvent 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 qui permette 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 rôle;

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

C'est précisément pour éviter la possibilité d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière et pour éviter qu'une telle perception puisse exister que la Cour suprême a

<sup>2</sup> [1985] 2 R.C.S. 673.

<sup>3</sup> [1997] 3 R.C.S. 3 (ci-après le *Renvoi de 1997*).

imposé ce processus constitutionnel d'établissement de la rémunération des juges qui passe par un comité chargé de faire rapport au gouvernement sur cette question.

Le rôle constitutionnel que jouent les comités indépendants de la rémunération doit être souligné et il importe, pour respecter l'objectif énoncé par la Cour suprême, que les gouvernements accordent une certaine déférence à l'analyse et aux recommandations qui émanent de ce processus. En effet, tel que l'indique la Cour suprême dans le *Renvoi*, « L'objectif visé est de présenter “une série de recommandations objectives et équitables dictées par l'intérêt public” » (*Renvoi*, par. 173). Ainsi, le fruit des travaux du Comité ne peut être écarté à la légère sans risquer de miner la confiance du public dans un processus qui vise justement à éviter toute ingérence de l'exécutif dans la détermination de la rémunération des juges.

Nous soulignons les extraits suivants du *Renvoi* qui apparaissent particulièrement éloquentes :

*Commissions indépendantes, efficaces et objectives*

166. Même si l'exécutif ou l'Assemblée législative d'une province, selon le cas, peut, en vertu de la Constitution, modifier ou bloquer la rémunération des juges, de telles décisions sont susceptibles de compromettre l'indépendance de la magistrature. Le fait d'interposer un organisme indépendant – une commission chargée d'examiner la rémunération des juges – entre le judiciaire et les autres pouvoirs contribue au respect de l'impératif de protection des tribunaux contre l'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière. Le rôle constitutionnel d'un tel organisme est de dépolitiser le processus de modification ou de blocage de la rémunération des juges. Cet objectif serait réalisé en attribuant à cet organisme la tâche précise de présenter à l'exécutif et à l'Assemblée législative un rapport sur les traitements et autres avantages des juges, en réponse aux propositions du gouvernement de hausser, de réduire ou de bloquer les traitements des juges.

[...]

169. Les commissions chargées d'examiner la question de la rémunération des juges doivent satisfaire à trois critères généraux. Elles doivent être indépendantes, objectives et efficaces. Je vais traiter tour à tour de ces différents critères, en me référant, lorsque c'est possible, aux commissions qui existent déjà dans bon nombre de provinces canadiennes et qui ont la tâche de fixer les niveaux de rémunération des juges ou de faire des recommandations à cet égard.

170. D'abord et avant tout, ces commissions doivent être indépendantes [soulignements dans l'original]. La justification de cette exigence d'indépendance découle de la fonction constitutionnelle accomplie par ces commissions – elles servent de crible institutionnel, visant à empêcher que la fixation ou le blocage des traitements des juges ne serve de moyen d'exercer des pressions politiques sur la magistrature par le biais de la manipulation financière. Cet objectif serait sapé à la base si les commissions indépendantes étaient soumises à l'autorité de l'exécutif ou du législatif.

[...]

173. En plus d'être indépendantes, les commissions doivent être objectives [soulignements dans l'original]. Elles doivent présenter des recommandations sur la rémunération des juges en s'appuyant sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique. L'objectif visé est de présenter « une série de recommandations objectives et équitables dictées par l'intérêt public » (Canada, ministère de la Justice, Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges (1996) à la p. 7). Même si l'al. 11d) ne l'exige pas, l'objectivité de la commission peut être favorisée si l'on fait en sorte qu'elle soit bien informée avant de délibérer et de faire des recommandations. La meilleure façon d'y arriver est d'exiger que la commission reçoive et étudie les observations de la magistrature, de l'exécutif et de l'Assemblée législative. En Ontario, par exemple, la Commission de rémunération des juges provinciaux est tenue de prendre en considération les observations de l'association des juges provinciaux et du gouvernement (Loi sur les tribunaux judiciaires, Annexe, art. 20). De plus, je recommande (sans en faire une obligation) que l'on assure l'objectivité de la commission en intégrant dans la loi ou le règlement la constituant une liste de facteurs pertinents afin de la guider dans ses délibérations. Il n'est pas nécessaire que cette liste soit exhaustive. Elle pourrait inclure, par exemple, les hausses du coût de la vie, la nécessité de veiller à ce que les traitements des juges restent adéquats et le besoin d'attirer d'excellents candidats à la magistrature.

174. Dernier élément, mais aussi le plus important, la commission doit être efficace [soulignements dans l'original]. L'efficacité de ces organismes doit être garantie de diverses manières. Premièrement, les gouvernements ont l'obligation constitutionnelle de ne pas modifier (en les réduisant ou en les augmentant) les traitements des juges avant d'avoir reçu le rapport de la commission de la rémunération. Les modifications ou blocages de cette nature, effectués sans l'apport de la commission, sont inconstitutionnels. La commission doit se réunir pour examiner les modifications ou blocages proposés et faire rapport à cet égard. Deuxièmement, afin de parer au risque que l'inaction du gouvernement entraîne une réduction du traitement réel des juges en raison de l'inflation, et que cette inaction puisse en conséquence être utilisée comme moyen de manipulation financière, la commission doit se réunir, s'il s'est écoulé une période déterminée depuis la présentation de son dernier rapport, afin d'examiner le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents, et formuler une recommandation dans son rapport. Même s'il appartient aux gouvernements provinciaux de fixer la durée exacte de la période en question, je suggère une période de trois à cinq ans.

175. Troisièmement, les rapports de la commission doivent avoir un effet concret sur la détermination des traitements des juges. [...]

180. De plus, si après avoir étudié le rapport de la commission, l'exécutif ou le législatif, selon le cas, décide de rejeter une ou plusieurs des recommandations, il doit être prêt à justifier sa décision, au besoin devant une cour de justice. Les motifs de cette décision seraient exposés soit dans le rapport de l'exécutif répondant au contenu du rapport de la commission, soit dans le préambule de la résolution de l'Assemblée législative sur la question. Toute décision non justifiée pourrait entraîner

*une déclaration d'inconstitutionnalité. À mon sens, la nécessité de la justification publique découle de l'un des objectifs de la garantie d'indépendance de la magistrature prévue à l'al. 11d) – savoir celui d'assurer la confiance du public dans le système judiciaire. Ce n'est que si elle est motivée que la décision du pouvoir exécutif ou législatif de modifier ou de bloquer les traitements des juges et de rejeter la recommandation que lui a fait un organisme mandaté par la Constitution - dont l'existence repose justement sur le besoin de préserver l'indépendance de la magistrature -- de ne pas donner suite à cette décision sera jugée légitime et ne sera pas considérée comme indifférente ou hostile au principe de l'indépendance de la magistrature.<sup>4</sup> [Nos soulignements, sauf indication contraire.]*

En 2005, commentant de façon rétrospective la situation à l'origine du Renvoi de 1997, la Cour suprême ajoute ce qui suit dans l'Arrêt de 2005 :

*10. Les négociations salariales souvent vigoureuses et la rhétorique publique qui en résultait étaient susceptibles de nuire à la perception qu'a le public de l'indépendance de la magistrature. Malgré l'indépendance réelle des juges, il existait un danger que le public perçoive les juges comme susceptibles de se laisser influencer en faveur ou défaveur du gouvernement à cause de problèmes découlant des négociations salariales. Le Renvoi traduisait l'intention d'éviter de tels affrontements. Le juge en chef Lamer espérait « dépolitiser » les rapports en changeant la méthode de détermination de la rémunération des juges (par. 146).*

*11. Les commissions de rémunération étaient appelées à devenir des forums de discussion, d'examen et de recommandation pour les questions relatives à la rémunération des juges. On espérait que leurs recommandations, même si elles n'avaient pas un caractère obligatoire, permettraient de régler efficacement la question salariale et des questions connexes. Les tribunaux n'auraient pas à fixer le montant de la rémunération des juges et les gouvernements provinciaux ne seraient pas accusés de manipuler les tribunaux à leurs propres fins.*

*12. Tels étaient les espoirs, mais ils ne se sont pas réalisés. Dans certaines provinces et au niveau fédéral, les commissions judiciaires semblent jusqu'à maintenant fonctionner de façon satisfaisante. Dans d'autres provinces, toutefois, le rejet systématique des rapports des commissions a donné lieu à des poursuites. Loin de diminuer, les frictions entre les juges et les gouvernements se sont envenimées. Il n'y a plus de négociations directes, celles-ci ayant été remplacées par des litiges. Ces événements regrettables donnent une piètre image de ceux qui y sont associés. Il convient de clarifier les principes fondamentaux du recours à une commission de rémunération formulés dans le Renvoi, afin de prévenir les conflits comme ceux dont il est question en l'espèce<sup>5</sup>.*

<sup>4</sup> Renvoi de 1997, par. 166-180.

<sup>5</sup> *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*

La Cour suprême rappelle alors que le but de la création des commissions était de dépolitiser le mécanisme d'examen de la rémunération et d'éviter un affrontement entre les gouvernements et la magistrature :

3. [...] *La création de ces commissions avait pour but de dépolitiser le mécanisme d'examen de la rémunération et d'éviter un affrontement entre les gouvernements et la magistrature. Le Renvoi n'a toutefois pas apporté la solution espérée et il faut maintenant aller plus loin*<sup>6</sup>.

Ainsi, la Cour suprême réaffirme que 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 magistrature.

14. *Le Renvoi a établi le mécanisme qui permet d'assurer l'indépendance des juges des cours provinciales par rapport aux gouvernements en empêchant les négociations salariales entre les deux parties ainsi que les interventions arbitraires dans la rémunération des juges. Les commissions servent de « crible institutionnel » (Renvoi, par. 170, 185 et 189) – de séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature. Elles n'agissent pas à titre d'arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire. Elles remplissent essentiellement la fonction de déterminer le niveau de rémunération approprié pour la charge judiciaire en cause. Elles peuvent examiner toutes les questions pertinentes. Le mécanisme est souple et le rôle de la commission ne consiste pas simplement à « mettre à jour » le rapport de la commission précédente. Toutefois, en l'absence de raisons dans le sens contraire, le point de départ de l'examen demeure la date du rapport de la commission précédente<sup>7</sup>. [Nos soulignements]*

C'est justement parce que la rémunération des personnes payées à même les fonds publics est une question « intrinsèquement politique » que l'exigence du recours au présent Comité est ancrée dans la Constitution canadienne et que son rôle est si fondamental. Et c'est justement aux fins de garantir que non seulement l'indépendance de la magistrature soit assurée, mais qu'elle paraisse l'être, que le présent Comité, de même que chacun de ses membres, doit posséder non seulement l'attribut de l'indépendance, mais aussi, surtout, ceux d'efficacité et d'objectivité. En effet, le rôle du comité ou de la commission doit consister, autant que possible, à expurger de la détermination de la rémunération toutes les considérations politiques qui motivent inévitablement tout gouvernement lorsqu'il est question de rémunération sur les fonds publics. C'est cet exercice qui assurera « une série de recommandations objectives et équitables dictées par l'intérêt public » tel que l'exige la Cour suprême dans le Renvoi de 1997<sup>8</sup>.

Le fait de garantir un traitement minimal ne vise pas à avantager les juges. La sécurité financière est plutôt un moyen d'assurer l'indépendance de la magistrature, et de ce fait, elle est à l'avantage du public.

c. Québec (Procureur général); *Minc c. Québec* (Procureur général), [2005] 2 R.C.S. 286, 2005 CSC 44 (ci-après Arrêt de 2005) et Renvoi de 1997, par. 6.

<sup>6</sup> Arrêt de 2005, par. 3 et Renvoi de 1997, par. 123-130.

<sup>7</sup> Arrêt de 2005, par. 14 et Renvoi de 1997, par. 123-130.

<sup>8</sup> Renvoi de 1997, par. 173.

## 2) La pondération des critères d'évaluation

La *Loi sur les juges* prévoit à l'article 26 (1) 1.1 que la Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants :

- a) *l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;*
- b) *le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;*
- c) *le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;*
- d) *tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.*

Il apparaît raisonnable d'accorder une importance prioritaire aux particularités de la fonction judiciaire. En effet, lorsqu'il vient le temps d'établir ce que doit être une rémunération adéquate, il faut prendre en considération en premier lieu les particularités de la fonction de juge puisque la rémunération réservée à la magistrature est intimement liée à la dignité et aux responsabilités propres à ceux qui sont appelés à trancher des litiges et à dire le droit dans la société.

Il faut aussi insister sur la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate, propre à garantir leur indépendance et leur impartialité. Il est aussi nécessaire d'attirer les meilleurs éléments du Barreau à la fonction de juge. Le critère visant le recrutement des meilleurs candidats est important puisqu'il vise à s'assurer que la rémunération sera à un niveau tel qu'elle ne constituera pas un frein à l'attrait des meilleurs candidats possibles. Il ne faut pas uniquement se satisfaire d'une justice de qualité « acceptable », l'idéal visé est une justice où 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 pour attirer les meilleurs candidats œuvrant dans toutes les sphères du droit, les plus susceptibles de satisfaire une telle exigence. Il convient peut-être également de souligner que ce qui importe en regard de ce facteur n'est pas de calculer 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, élément essentiel pour enrichir la diversité de nos tribunaux.

Le caractère unique de la fonction de juge rend inappropriée, à bien des égards, la comparaison du traitement des juges, avec celui d'autres personnes non-juges, cadres supérieurs de l'État, des hauts fonctionnaires ou des sous-ministres, par exemple. De là à identifier les juges à des fonctionnaires, il n'y a qu'un pas que d'aucuns seraient portés à franchir promptement, ce que s'est bien gardée de faire la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Renvoi de 1997*. Voici en quels termes s'exprimait le juge en chef, l'honorable Antonio Lamer, à cet égard :

« D'autre part, il n'en demeure pas moins que, même s'ils sont en fin de compte 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. » (p. 92).

### Conclusion

Tout le système de justice n'a un sens et n'a de raison d'être que s'il suscite la confiance du citoyen. La justice n'est pas d'abord une affaire d'avocats ou une affaire de juges, mais elle est d'abord un service public qui doit reposer sur la confiance des justiciables. Sans cette confiance, il ne peut y avoir de respect de l'institution judiciaire ni de certitude que justice est ou apparaît être rendue. Par ailleurs, il faut aussi s'assurer que la rémunération soit telle qu'elle puisse mettre les juges à l'abri de la manipulation financière de l'Exécutif ou de pressions économiques de tiers. Le citoyen doit avoir la conviction que les juges jouissent de cette indépendance, dont la sécurité financière constitue une des composantes essentielles.

Dans plusieurs provinces canadiennes de même qu'au niveau du gouvernement fédéral, les gouvernements ont refusé d'endosser et d'appliquer les recommandations des comités de rémunération. Cette situation a parfois poussé les juges à faire trancher la question de leur rémunération par les tribunaux et à porter leur cause jusqu'à la Cour suprême. Le Barreau du Québec déplore que les juges soient placés dans l'obligation de se pourvoir en révision judiciaire pour faire fixer leur rémunération par les tribunaux. L'image de la justice et la confiance du public dans les tribunaux sont, de l'avis du Barreau, mises en danger par ces confrontations judiciaires répétées.

Tel que mentionné précédemment, afin de sauvegarder l'indépendance institutionnelle de l'ordre judiciaire, la Cour suprême a établi en 1997 les principes qui sous-tendent le processus constitutionnel d'examen de la rémunération des juges. Ce processus doit être objectif, indépendant et efficace. L'efficacité du processus est compromise si le gouvernement traite le rapport de la Commission comme un rapport d'un simple comité consultatif. Les recommandations de ces commissions sont dictées par l'intérêt public. Le respect des institutions et la confiance des citoyens dans l'indépendance de la justice commandent que le gouvernement donne suite au rapport de ces commissions d'examen, et ce, dans les délais prévus à la loi.

Espérant que ces commentaires seront utiles à votre réflexion, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, nos salutations distinguées.

Le directeur général,



Claude Provencher, LL.B., MBA

CP/MS/jm

Réf. : 0179