

Le 12 juillet 2019

M<sup>e</sup> Gil Rémillard, président  
M<sup>e</sup> Margaret Bloodworth, membre  
M<sup>e</sup> Peter Griffin, membre  
Commission d'examen de la rémunération des juges  
99, rue Metcalfe, 8<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1A 1E3

[info@quadcom.gc.ca](mailto:info@quadcom.gc.ca)

**Objet : Commentaires sur la question posée par le ministre de la Justice du Canada, le 31 mai 2019 concernant la pension des juges**

---

Monsieur le Président,  
Madame et Monsieur les Membres,

Nous désirons soumettre à la Commission nos observations concernant la question posée par le ministre de la Justice du Canada, en vertu de l'article 26(4) de la *Loi sur les juges*, le 31 mai dernier :

« Les effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature. »

### Introduction

Dans sa lettre, l'honorable David Lametti expose ainsi les objectifs de cette modification :

« Comme vous le savez, la *Loi sur les juges* permet aux juges nommés par le gouvernement fédéral de recevoir une pension égale aux deux tiers de leur traitement au moment de leur retraite. Les juges remplissent automatiquement les conditions requises pour bénéficier d'une pension complète s'ils respectent l'une des trois conditions prescrites par la loi établissant le nombre minimum d'années de service. Lorsque les juges ne sont pas admissibles à une pension complète, ils peuvent être admissibles à une pension réduite (au prorata) s'ils satisfont à certains autres critères d'admissibilité minimaux. Le montant de la pension réduite varie en fonction de l'âge du juge et de ses années d'ancienneté, mais les montants annuels en jeu sont substantiels. Les juges qui quittent leurs fonctions avant d'avoir satisfait à ces exigences minimales n'ont droit qu'au remboursement de leurs cotisations.

Dans le contexte des procédures de déontologie judiciaire, la nature de ces arrangements peut donner l'impression qu'un juge faisant l'objet d'une plainte pour inconduite pourrait être incité à prolonger la procédure jusqu'à la date à laquelle il deviendrait admissible à une pension complète ou réduite. Même si ce n'est pas l'intention du juge, on pourrait tout de même penser que le juge a lancé la contestation principalement dans le but d'en profiter sur le plan financier. Cela risque de miner la confiance du public dans l'intégrité des juges nommés par le gouvernement fédéral.

La modification que je propose suspendrait le décompte des années d'ancienneté du juge à compter de la date à laquelle le Conseil canadien de la magistrature publie un rapport dans lequel il recommande la révocation du juge. La modification s'appliquerait une fois la sanction royale reçue à tout juge en exercice dont la révocation a déjà été recommandée ou serait recommandée à l'avenir.

Toutefois, la modification inclurait également une disposition visant à rétablir le calcul du nombre d'années pendant lesquelles les juges ont exercé des fonctions judiciaires, comme s'il n'y avait jamais eu d'interruption, dans les cas où la recommandation de révocation serait annulée par un tribunal ou rejetée, de sorte que le juge pourrait continuer à exercer ses fonctions.

Une telle modification protégerait les juges qui cherchent à contester une recommandation de révocation du Conseil canadien de la magistrature contre les allégations selon lesquelles la contestation vise uniquement à générer des avantages financiers. Cela garantirait également que les juges ne soient pas pénalisés pour avoir contesté une recommandation, dans le cas où la contestation serait accueillie. »

Rappelons-nous qu'il appartient à la Commission de soumettre sa recommandation sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges.

Compte tenu de la mission du Barreau du Québec, notre intervention vise les aspects suivants :

- L'importance fondamentale des garanties d'indépendance judiciaire;
- La sécurité financière.

### **L'importance fondamentale des garanties d'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 fondée sur la primauté du droit.

En 1985, la Cour suprême du Canada a, dans l'arrêt *Valente*, circonscrit l'importance fondamentale des garanties d'indépendance judiciaire :

« [22] Même si l'indépendance judiciaire est un statut ou une relation reposant sur des conditions ou des garanties objectives, autant qu'un état d'esprit ou une attitude dans l'exercice concret des fonctions judiciaires, il est logique, à mon avis, que le critère de l'indépendance aux fins de l'al. 11d) de la *Charte* soit, comme dans le cas de l'impartialité, de savoir si le tribunal peut raisonnablement être perçu comme

indépendant. **Tant l'indépendance que l'impartialité sont fondamentales non seulement pour pouvoir rendre justice dans un cas donné, mais aussi pour assurer la confiance de l'individu comme du public dans l'administration de la justice.** Sans cette confiance, le système ne peut commander le respect et l'acceptation qui sont essentiels à son fonctionnement efficace. Il importe donc qu'un tribunal soit perçu comme indépendant autant qu'impartial et que le critère de l'indépendance comporte cette perception qui doit toutefois, comme je l'ai proposé, être celle d'un tribunal jouissant des conditions ou garanties objectives essentielles d'indépendance judiciaire, et non pas une perception de la manière dont il agira en fait, indépendamment de la question de savoir s'il jouit de ces conditions ou garanties. »<sup>1</sup> (Notre emphase)

En 1997, la Cour suprême a réitéré ce principe dans un *Renvoi* :

« [9] Même si les présents pourvois concernent la protection constitutionnelle de la sécurité financière des juges des cours provinciales, l'objet de cette garantie -- prévue par l'al. 11d) de la *Charte* ainsi que par le préambule et l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* -- n'est pas d'avantager les membres des tribunaux visés par ces dispositions. L'avantage qui en découle pour les juges n'est qu'un aspect purement accessoire. La sécurité financière doit être considérée comme un aspect de l'indépendance de la magistrature, qui elle-même n'est pas une fin en soi. **En effet, l'indépendance des tribunaux est précieuse parce qu'elle sert des objectifs sociétaux importants -- elle est un moyen favorisant leur réalisation.**

[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.** »<sup>2</sup> (Notre emphase)

En 2002, la Cour suprême a reconnu que les justiciables sont les véritables bénéficiaires de l'indépendance judiciaire :

« [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*. »<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673.

<sup>2</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de I.P.E.; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de I.P.E.*, [1997] 3 R.C.S. 3.

<sup>3</sup> *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405.

## La sécurité financière

Bien que la notion d'indépendance judiciaire ait évolué dans le temps, une des composantes importantes est la sécurité financière :

« [2] **La notion d'indépendance de la magistrature a évolué avec le temps.** En effet, “[l]es idées ont évolué au cours des années sur ce qui idéalement peut être requis, sur le plan du fond comme sur celui de la procédure, pour assurer une indépendance judiciaire [...] Les opinions diffèrent sur ce qui est nécessaire ou souhaitable, ou encore réalisable” (*Valente c. La Reine*, 1985 CanLII 25 (CSC), [1985] 2 R.C.S. 673, p. 692, le juge Le Dain).

[...]

[5] L'indépendance de la magistrature comporte deux dimensions : l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle de la cour qu'il préside. Ces deux dimensions sont tributaires de l'existence des normes objectives qui préservent le rôle des juges (*Valente*, p. 687; *Beauregard*, p. 70; *Ell*, par. 28).

[6] Les juges doivent non seulement être indépendants, mais aussi être perçus comme tels. La confiance du public repose sur ces deux conditions (*Valente*, p. 689). “L'indépendance judiciaire est non pas une fin en soi, mais un moyen de préserver notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice” (*Ell*, par. 29).

[7] **Les composantes de l'indépendance de la magistrature sont l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière** (voir *Valente*, p. 694, 704 et 708; le *Renvoi*, par. 115; *Ell*, par. 28).

[8] Le *Renvoi* précise que la sécurité financière comporte trois éléments (par. 131-135). Premièrement, il faut recourir à une commission indépendante pour maintenir ou modifier les traitements des juges. Deuxièmement, les négociations sont interdites entre la magistrature et le gouvernement. Troisièmement, les traitements ne peuvent être abaissés sous un seuil minimum. »<sup>4</sup> (Notre emphase)

Déjà en 1985, la Cour suprême reconnaissait dans l'arrêt *Valente* que la pension faisait partie de la rémunération des juges, mais que les paramètres de sa détermination n'étaient pas aussi contraignants afin de respecter l'indépendance judiciaire :

« [46] À mon avis, cette objection apportée aux dispositions relatives à la pension et aux autres avantages financiers, qui étaient applicables aux juges de cour provinciale à l'époque où le juge Sharpe a décliné compétence, ne touche pas une condition essentielle de l'indépendance requise par l'al. 11d). **Ces dispositions créent un droit à une pension et à d'autres avantages qui ne peut pas faire l'objet d'une atteinte discrétionnaire ou arbitraire de l'exécutif.** C'est là, comme je l'ai dit, l'exigence essentielle pour les fins de l'al. 11d). Rendre applicables aux juges de cour provinciale les dispositions régissant les fonctionnaires n'avait pas pour but de qualifier de fonctionnaires les juges de cour provinciale, ni d'accroître le contrôle discrétionnaire

---

<sup>4</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 c. Québec (Procureur général)*; *Minc c. Québec (Procureur général)*, [2005] 2 R.C.S. 286.

de l'exécutif sur les juges. Il est sans doute préférable que les pensions et autres avantages financiers des juges reçoivent un traitement spécial et distinct dans la loi, comme c'est maintenant le cas, vu la situation et les exigences spéciales des juges à cet égard, mais l'application de normes de la Fonction publique aux juges de cour provinciale à l'époque où le juge Sharpe a décliné compétence n'a pas, pour les raisons que j'ai données, affecté leur sécurité essentielle en matière de pensions et d'avantages. »<sup>5</sup> (Notre emphase)

Dans l'arrêt *Beauregard*, la Cour suprême a précisé les éléments à considérer pour déterminer si les paramètres pour établir la pension des juges violent l'indépendance judiciaire :

« [39] Je tiens à nuancer ce que je viens tout juste de dire. Le pouvoir du Parlement de fixer les traitements et les pensions des juges des cours supérieures n'est pas illimité. S'il y avait un indice qu'une loi fédérale traitant de ces questions avait été adoptée dans un but malhonnête ou spécieux, ou si les juges étaient traités d'une manière discriminatoire par rapport aux autres citoyens, de graves questions se poseraient alors concernant l'indépendance judiciaire et la loi en question pourrait très bien être jugée *ultra vires* de l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[...]

[51] L'intimé soutient sur ce point que rien dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, y compris l'art. 100, n'autorise le Parlement à effectuer des retenues sur les traitements des juges des cours supérieures parce que de telles retenues constituent une directive inconstitutionnelle sur la manière dont les juges doivent dépenser leurs traitements et, par conséquent, une atteinte directe à l'indépendance judiciaire. Il y a trois motifs pour lesquels je ne puis accepter l'interprétation que l'intimé tente de donner à l'art. 100.

[52] Premièrement, il existe un rapport étroit entre les traitements et les pensions. Il s'agit dans les deux cas de prestations de rémunération. Les juges des cours supérieures ne sont d'aucune façon les "employés" de qui que ce soit, pas même du gouvernement fédéral. Il reste que, comme je l'ai souligné, ils doivent être payés par quelqu'un qui est, selon l'art. 100, le Parlement. En remplissant son obligation constitutionnelle de fixer les traitements et les pensions des juges des cours supérieures, il est raisonnable que le Parlement se pose la question suivante : qu'est-ce qui constitue un programme de prestations complet et convenable et quelles doivent en être les composantes? Les traitements et les pensions doivent être deux des composantes et le Parlement doit examiner le rapport qui existe entre elles. Il l'a fait en 1975; le "programme" de 1975 a augmenté sensiblement les traitements des juges et a augmenté certaines prestations, mais, en même temps, il a obligé les juges à contribuer à leur propre régime de pensions. Le Parlement aurait pu obtenir précisément le même résultat financier en maintenant l'ancien régime de pensions sans participation, mais sans augmenter les traitements comme il l'a fait. Nul ne conteste qu'une telle mesure aurait été constitutionnelle. Toutefois, s'il en est ainsi, je ne vois pas pourquoi le Parlement ne peut parvenir au même résultat de la manière qu'il a choisie. Rien dans le texte de l'art. 100 ne laisse supposer qu'il y a, comme le soutient l'intimé, une restriction à la compétence du Parlement.

---

<sup>5</sup> Valente, préc., note 1.

[53] En fait, certains termes utilisés dans l'art. 100 indiquent le contraire, ce qui m'amène au deuxième motif pour lequel je rejette l'argument de l'intimé sur cette question. Le défaut fatal de l'argument de l'intimé est qu'il ne tient pas compte du terme "pensions" que l'on trouve à l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Même s'il pourrait bien être inconstitutionnel dans la plupart des contextes que le Parlement dicte aux juges la façon de dépenser leur traitement, le terme "pensions" à l'art. 100 autorise expressément le Parlement à traiter de cette question. En exerçant ce pouvoir, le Parlement doit légiférer en ce qui a trait à la fois au montant et au régime des pensions des juges. La loi de 1975 traitait du régime. Étant donné que le régime choisi était généralement utilisé et accepté et puisqu'il a été introduit conjointement avec d'autres modifications aux prestations des juges en 1975, je suis incapable de m'y opposer pour le motif invoqué par l'intimé.

[54] Troisièmement, la restriction que propose l'intimé n'aurait rien à avoir avec ma conception du respect que doit avoir le gouvernement à l'égard du rôle indépendant des tribunaux; elle ne porterait pas non plus directement sur le rapport qui existe entre le pouvoir judiciaire et le Parlement ou le pouvoir exécutif; elle serait également vide de sens dans un contexte fédéral-provincial. Bref, je ne vois simplement aucune raison pratique, théorique ou de principe de tracer une ligne à l'endroit proposé par l'intimé.

[55] Pour tous ces motifs, je conclus que l'art. 29.1 de la *Loi sur les juges* ne viole pas l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. »<sup>6</sup> (Notre emphase)

Plus récemment, la Cour du Québec a rappelé que lors de l'établissement des paramètres pour établir la pension des juges, il ne faut pas perdre de vue que l'indépendance judiciaire vise avant tout à préserver la confiance des justiciables dans notre système judiciaire :

« [41] La doctrine et la jurisprudence reconnaissent désormais trois caractéristiques ou conditions centrales à cette indépendance : l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative (*Renvoi de 1997*, par. 115 et 143). L'interprétation par les tribunaux de ces garanties varie selon la nature du tribunal et les intérêts en jeu (*Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35 (CanLII), par. 65, repris dans *Ell*, par. 30; *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690 (CanLII), par. 26 et 40). Il en ressort cependant une constante, soit qu'elle doit toujours se faire à la lumière des intérêts des justiciables, les vrais bénéficiaires de l'indépendance des tribunaux (*Mackin*, par. 71; *Ell*, par. 29) ou des adjudicateurs spécialisés (*Association des juges administratifs*, par. 24 et 25).

[...]

[111] Tel qu'indiqué précédemment, la Constitution n'exige pas la mise sur pied de régimes de retraite réservés aux juges et contrôlés par eux, mais uniquement qu'ils bénéficient d'un régime qui tient compte des particularités de leurs fonctions, notamment en leur assurant une sécurité financière adéquate (*Valente* p. 708). La Constitution n'exige pas non plus qu'il y ait un régime de retraite uniforme pour tous les juges d'un même tribunal, comme l'indique bien l'affaire *Beauregard*.

---

<sup>6</sup> *La Reine c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56.

[112] Néanmoins, les principes énoncés précédemment quant au traitement s'appliquent à l'égard du régime de retraite et des pensions (*Renvoi de 1997*, par. 136 et *Beauregard*). Ainsi, le droit à la rente ne doit pas être discrétionnaire et doit être à l'abri des ingérences arbitraires de l'exécutif et du législatif (*Valente*, p. 704 et *Beauregard*, p. 74-75). »<sup>7</sup> (Notre emphase)

## Conclusion

À la lumière de ce qui précède, nous estimons que la proposition de modification à la *Loi sur les juges* ne semble pas porter atteinte à l'indépendance judiciaire, notamment à sa composante sur la sécurité financière en ce que :

- Elle n'est pas discriminatoire;
- L'établissement de la pension des juges ne sera pas discrétionnaire et elle sera à l'abri des ingérences arbitraires de l'exécutif et du législatif;
- Elle ne sera pas imposée par l'exécutif puisque les paramètres du calcul des années admissibles à l'établissement de la pension seront clairement prévus par la loi;
- Le juge visé par un rapport du Conseil de la magistrature concluant à la recommandation de révocation conservera son droit de contester cette recommandation devant les tribunaux, l'impact sur le calcul de sa pension ne sera connu que lorsque les recours auront été épuisés.
- La confiance du public dans l'administration de la justice sera préservée.

Veuillez accepter, Monsieur le Président et Madame et Monsieur les Membres, mes salutations distinguées.

Le bâtonnier du Québec,



Paul-Matthieu Grondin  
PMG/SC/mj  
Réf. 339

---

<sup>7</sup> *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCA 1654 (CanLII)