RAPPORT

du Comité de la rémunération des juges

Présidé par
Monsieur Alban D'Amours
(23 décembre 2010)

Comité
de la
rémunération
des
juges

Membres du Comité :

M. **Alban D'Amours**,
Président

L'Honorable **Claire L'Heureux-Dubé**,
Ad.E., juge à la retraite de la Cour suprême du Canada

L'Honorable **Jean Moisan**,
Ad.E., juge à la retraite de la Cour supérieure

M. **Michel Crête**,
Consultant

M^e **André Johnson**,
Avocat associé Stein Monast s.e.n.c.r.l.

Québec, le 23 décembre 2010

Maître Jean-Marc Fournier
Ministre de la Justice
Édifice Louis-Philippe Pigeon
1200, route de l'Église, 9^e étage
Québec (Québec) G1V 4M1

Monsieur le Ministre,

J'ai le privilège de vous remettre le rapport sur la rémunération des juges du Québec couvrant la période du 1^er juillet 2010 au 30 juin 2013 dans les délais prescrits par la *Loi sur les tribunaux judiciaires.*

Les membres du Comité de la rémunération des juges ont participé aux travaux du Comité avec enthousiasme et compétence. Je profite de l'occasion pour remercier l'honorable Claire L'Heureux-Dubé, avocate émérite et juge à la retraite de la Cour suprême du Canada, l'honorable Jean Moisan, avocat émérite et juge à la retraite de la Cour supérieure du Québec, M. Michel Crête, consultant, M^e André Johnson, avocat associé au sein de l'étude Stein, Monast S.E.N.C.R.L. J'adresse aussi mes remerciements à M^e Albina Mulaomerovic, qui a agi comme secrétaire, et à tous les intervenants qui ont participé aux travaux du Comité. Je tiens à souligner leur collaboration, la pertinence et la qualité de leurs observations.

Dans l'exécution de son mandat, le Comité a constaté qu'il était possible et nécessaire d'améliorer le processus d'évaluation. Si vous le désirez, le Comité demeure disponible afin de rencontrer les intervenants pour évaluer les pistes d'amélioration possibles dans le but, entre autres, de réduire les coûts.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Alban D'Amours, président
Comité de la rémunération des juges
AD/lt
p.j.

1134, Grande-Allée Ouest, bureau 600
Québec (Québec) G1S 1E5
albina.mulaomerovic@jolicoeurlacasse.com
Tél. : (418) 681-7007
Téléc. : (418) 681-7100

AVANT-PROPOS

Conformément à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, tous les trois ans, le Comité de la rémunération des juges (le « Comité ») est chargé d'évaluer si le traitement, le régime de retraite et les autres avantages sociaux des juges de la Cour du Québec et des juges de paix magistrats sont adéquats. Le Comité a également pour fonction d'évaluer, aussi tous les trois ans, si le traitement et les autres avantages sociaux des juges des cours municipales auxquels s'applique la *Loi sur les cours municipales* ainsi que, le cas échéant, leur régime de retraite sont adéquats.

Dans l'exécution de leur mandat, les membres du Comité ont travaillé en toute transparence et de façon collégiale. Toutefois, les signataires de chaque rapport, pris isolément, sont seuls responsables de son contenu. L'honorable Claire L'Heureux-Dubé, membre de la formation exerçant les fonctions du Comité relativement aux juges de paix magistrats du Québec, et M. Michel Crête, membre des trois formations, ont d'ailleurs exprimé des points de vue différents. Dans ses commentaires ajoutés au rapport, l'honorable Claire L'Heureux-Dubé diverge des recommandations majoritaires en ce qui concerne la rémunération globale des juges de paix magistrats ainsi que la rétroactivité de leur rémunération. Pour sa part, M. Crête a exprimé sa dissidence sur la question de la compétence du Comité en matière de recommandation du remboursement des frais de représentation et d'expertise des différentes conférences.

L'introduction, placée au début du rapport du Comité, fait partie intégrante du document qui contient les rapports des trois formations. Elle énonce les grandes idées qui ont guidé le Comité et vise à faire comprendre le sens des recommandations formulées et dans quel contexte se sont déroulés les travaux. Le Comité lui attribue un rôle essentiel pour l'appréciation de ses recommandations.

Bien que le Comité n'ait pu disposer d'un délai de six (6) mois complets pour réaliser son mandat, il a respecté les délais prévus par la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et a tenu compte de tous les facteurs énumérés à l'article 246.42 de cette loi. Les contraintes de temps imposées au Comité l'ont forcé à constater que le processus entourant l'exécution de son mandat aurait avantage à être amélioré afin de le rendre plus efficace et de réduire les coûts.

Le 23 décembre 2010

M. Alban D'Amours, GOQ, FAdm.A,
président du Comité et membre des trois formations

M. Michel Crête,
membre des trois formations,
dissident en partie

L'honorable Claire L'Heureux-Dubé,
membre de la formation exerçant
les fonctions du Comité quant aux
aux juges de paix magistrats du Québec,
dissidente en partie

M. le bâtonnier Jean Moisan,
membre de la formation exerçant
les fonctions du Comité quant aux
aux juges des cours municipales du
Québec

M^e^ André Johnson, membre de la formation
exerçant les fonctions du Comité quant aux
aux juges de la Cour du Québec

Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique, dans le seul but d'alléger le texte.

INTRODUCTION AUX RAPPORTS DES TROIS FORMATIONS

TABLE DES MATIÈRES DE L'INTRODUCTION

1. L'importance du rôle confié au Comité de la rémunération des juges par la *Loi sur les tribunaux judiciaires* I-1

1.1 Rôle du Comité de la rémunération des juges I-1
- (i) La *Loi sur les tribunaux judiciaires* I-1
- (ii) L'interprétation du rôle du Comité par les tribunaux I-3
- (iii) Le rappel des facteurs dont tient compte le Comité I-5
  - a) Facteur 1 – les particularités de la fonction de juge I-6
  - b) Facteur 2 – la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate I-6
  - c) Facteur 3 – la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge I-7
  - d) Facteur 4 – l'indice du coût de la vie I-7
  - e) Facteur 5 – la conjoncture économique du Québec et l'état général de l'économie québécoise I-9
  - f) Facteur 6 – l'évolution du revenu réel par habitant au Québec I-10
  - g) Facteur 7 – l'état des finances publiques ou des finances publiques municipales, selon la formation compétente I-11
  - h) Facteur 8 – l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées avec des fonds publics, d'autre part I-13
  - i) Facteur 9 – la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada I-16

1.2 L'exécution du mandat du Comité I-21
- (i) Remarques générales I-21
- (ii) Remarques générales de certains intervenants applicables aux trois groupes de juges I-24
  - a) La juge en chef de la Cour du Québec I-24
  - b) Le Barreau du Québec I-25
  - c) L'Association du Barreau canadien, division du Québec (l'ABC) I-26
- (iii) Compétence du Comité à l'égard de la demande soumise par les conférences des trois groupes de juges visant les frais de représentation et des expertises devant le Comité I-27
- (iv) Commentaires de Monsieur Michel Crête, membre des trois formations I-37

INTRODUCTION AUX RAPPORTS DES TROIS FORMATIONS

1. L'importance du rôle confié au Comité de la rémunération des juges par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*

1.1 Rôle du Comité de la rémunération des juges

(i) La *Loi sur les tribunaux judiciaires*

La *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., c. T-16. (ci-après appelée « Loi ») institue le Comité de la rémunération des juges (ci-après appelé le « Comité »). La Loi définit également les fonctions du Comité en vertu de l'article 246.29, qui se lit comme suit :

> « ***246.29.*** *Est institué un comité de la rémunération des juges.*
>
> *Responsabilités.*
>
> *Le comité a pour fonctions d'évaluer à tous les trois ans si le traitement, le régime de retraite et les autres avantages sociaux des juges de la Cour du Québec et des juges de paix magistrats sont adéquats. Il a également pour fonctions d'évaluer à tous les trois ans si le traitement et les autres avantages sociaux des juges des cours municipales auxquelles s'applique la Loi sur les cours municipales (chapitre C-72.01) ainsi que, le cas échéant, leur régime de retraite sont adéquats. Le comité en fait rapport au gouvernement et lui transmet ses recommandations à cet égard.*
>
> *Fonctions.*
>
> *Le comité a en outre pour fonctions d'examiner toute modification que le juge en chef de la Cour du Québec, la Conférence des juges du Québec, la Conférence des juges municipaux du Québec, une association représentative des juges de paix magistrats ou le gouvernement propose d'apporter au régime de retraite des juges de la Cour du Québec, des juges de paix magistrats et des juges des cours municipales placées sous l'autorité d'un juge-président ainsi qu'aux avantages sociaux qui sont reliés soit à ce régime,*

soit aux régimes collectifs d'assurance de ces juges. Le comité évalue si cette modification est adéquate, en fait rapport au gouvernement et lui transmet ses recommandations à cet égard. »

Pour exécuter le mandat confié par la Loi, le Comité prend en considération les facteurs suivants tels qu'ils 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.»

Dans le cadre de ses fonctions, le Comité reçoit les observations présentées par le juge en chef de la Cour du Québec et par la Conférence des juges du Québec, par la Conférence des juges municipaux du Québec ou par l'Association représentative des juges de paix magistrats, selon la formation compétente, par le gouvernement et, selon la formation compétente, par les municipalités responsables de l'administration d'une cour municipale placée sous l'autorité d'un juge-président ou par les organismes représentatifs d'une municipalité, notamment l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM).

La Loi prévoit, en vertu de l'article 246.41, que les membres du Comité sont nommés pour un mandat de trois ans. L'article 246.43 stipule que le Comité remet au gouvernement un rapport contenant les recommandations qu'il estime appropriées. Ce rapport est remis dans les six mois de la date à laquelle les membres ont été nommés ou, lorsque le Comité exerce ses fonctions conformément au troisième alinéa de l'article 246.29, dans les six mois de la date à laquelle le Comité a reçu la proposition de modification. Le ministre de la Justice dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les dix jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les dix jours de la reprise de ses travaux.

(ii) L'interprétation du rôle du Comité par les tribunaux

En ce qui a trait à la rémunération des juges au Canada, la Cour suprême du Canada a rendu deux arrêts majeurs, soit :

- *Le Renvoi relatif à l'indépendance des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi de 1997* »).

- *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, 2005 CSC 44.

Les enseignements de la Cour suprême du Canada ont confirmé plusieurs éléments qu'une commission indépendante, tel le présent Comité, doit prendre en compte dans l'exercice de son mandat lié à la modification de la rémunération des juges. Tout d'abord, dans le *Renvoi de 1997,* la Cour suprême a confirmé le principe selon lequel l'indépendance judiciaire et ses corollaires applicables aux cours supérieures le sont également aux cours provinciales. Sous la plume du juge en chef Lamer, la majorité des membres de la Cour suprême affirme :

> *«126. (...) je tiens à souligner que le rôle institutionnel requis par notre Constitution des tribunaux est un rôle que nous nous attendons maintenant à voir jouer par les juges des cours provinciales. Je reconnais que les cours provinciales sont créés par voie législative et que leur existence n'est pas exigée par la Constitution. Toutefois, il ne fait aucun doute que ces tribunaux d'origine législative jouent un rôle crucial dans l'application des dispositions de la Constitution et la protection des valeurs consacrées par celle-ci. Dans la mesure où ce rôle s'est accru au cours des dernières années, il est clair qu'il convient de reconnaître aux cours provinciales une certaine indépendance institutionnelle.»*

Quant au rôle d'un comité chargé d'évaluer le traitement des juges des cours provinciales, la majorité des membres de la Cour s'exprime comme suit :

> *«133 (...) suivant un principe constitutionnel général, les traitements des juges des cours provinciales peuvent être réduits, haussés ou bloqués, soit dans le cadre d'une mesure économique générale touchant les salaires de toutes les personnes rémunérées sur les fonds publics ou de certaines d'entre elles, soit dans le cadre d'une mesure visant les juges des cours provinciales en particulier. Cependant, avant de modifier ou de bloquer la rémunération des juges, il faut appliquer un processus particulier -- indépendant, efficace et objectif -- qui permette de fixer cette rémunération tout en évitant la possibilité d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière, ou la perception qu'une telle situation existe. Pour assurer l'indépendance de la magistrature, il faut recourir à un organisme indépendant chargé de fixer ou de recommander les niveaux de rémunération des juges, analogue à ceux qui existent dans de nombreuses provinces ainsi qu'à l'échelon fédéral. Ces organismes sont souvent appelés des commissions et, par souci de commodité, nous appellerons également commission l'organisme indépendant requis par l'al. 11d). Les gouvernements sont tenus par la Constitution de recourir à ce processus. Les recommandations de cette commission ne lieraient pas l'exécutif ou la législature. Néanmoins, même si elles ne sont pas obligatoires, ces recommandations ne devraient pas être écartées à la légère, et si l'exécutif ou la législature décident de ne pas les suivre, ils doivent justifier cette décision, au besoin devant une cour de justice. (...)»*

Dans l'arrêt *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, 2005 CSC 44, la Cour suprême a rappelé l'étendue des fonctions d'un tel organisme indépendant, tel le Comité, en précisant quant à son fonctionnement ce qui suit :

> *« 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.

15 Chaque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte. Toutefois, cela ne signifie pas que chaque nouvelle commission de rémunération opère dans le vide, sans tenir compte des travaux et des recommandations de ses prédécesseurs. Les rapports des commissions antérieures et les suites qui leur ont été données font partie des éléments et du contexte dont la nouvelle commission de rémunération doit tenir compte. La nouvelle commission peut très bien décider que, dans les circonstances, ses prédécesseurs ont effectué un examen complet de la question de la rémunération des juges et que, en l'absence de preuves démontrant un changement, seuls des rajustements mineurs s'imposent. Par contre, si elle estime que les rapports antérieurs n'ont pas fixé un niveau approprié pour les traitements et avantages en raison de circonstances particulières, elle peut légitimement aller plus loin que les conclusions de la commission précédente et, après une analyse minutieuse, formuler ses propres recommandations. »

(iii) Le rappel des facteurs dont tient compte le Comité

Dans l'exercice de son mandat, le Comité a tenu compte de tous les facteurs prévus par la Loi à l'article 246.42. Ces facteurs ont été énumérés précédemment (page I-2). Le Comité présidé par M^{e} Daniel Johnson (ci-après appelé le « Comité Johnson ») a présenté, dans son rapport daté d'avril 2008, une étude fort détaillée de la nature de ces facteurs.

Le Comité souscrit à la manière de mettre les différents facteurs en rapport les uns avec les autres et de les considérer globalement. Il a pris soin d'éviter le piège de considérer ces facteurs en les cloisonnant. Tant les témoignages entendus aux audiences que les commentaires écrits des intervenants ont donné lieu à des exercices qui militaient en faveur de la prédominance de certains facteurs sur les autres. Le Comité a plutôt opté pour la somme des forces dans sa recherche d'un équilibre.

Le Comité est par ailleurs conscient de la difficulté qu'a engendrée cette méthode dans l'exécution de son mandat. Cet exercice ne peut compter sur la rigueur d'une quelconque fonction mathématique. Il fait appel au jugement de personnes raisonnables et bien renseignées. La qualité de ce jugement sera elle-même tributaire de la fiabilité des données mises à la disposition du Comité. Il sera d'autant plus difficile à rendre s'il fait face à des données ou observations qui donnent lieu à des interprétations ou à des lectures différentes de la part des intervenants. À la lumière des difficultés que comporte la conciliation d'intervenants faisant appel à des données de fiabilité différente ou à des expertises discordantes, le Comité partage l'avis du Comité Johnson selon lequel il y a lieu de suggérer des mécanismes d'échange et de consultation entre la magistrature et l'État, comme il en existe dans d'autres provinces.

Les membres du Comité constatent la lourdeur du processus dans lequel ils doivent exercer le mandat confié par la Loi. Les membres soulignent qu'il serait opportun de revoir les manières de faire afin d'alléger le processus, ce qui aurait pour effet d'en diminuer les coûts.

a) *Facteur 1 – les particularités de la fonction de juge*

Les observations présentées au Comité confirment le constat du Comité Johnson (page I-13) selon lequel « *tous se rejoignent sur les grands principes qui fondent la place primordiale qu'occupe la magistrature dans notre société* ».

b) *Facteur 2 – la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate*

Ce facteur a été décrit par la Cour d'appel du Québec, en 2000, et par le Comité Johnson comme étant celui qui résume la finalité du processus d'évaluation (*Conférence des juges du Québec et al.* c. *Procureur général du Québec et al.*, C.A.M. 500-09-009368-0002, 24 octobre 2000, à la page 9).

Le Comité partage l'opinion émise succinctement par le Comité Johnson, à la page I-13 de son rapport, au sujet de ce facteur.

c) *Facteur 3 – la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge*

Ce facteur a été longuement étudié par les quatre derniers comités; il a notamment été étudié par le Comité Johnson, qui a présenté une synthèse des travaux du comité précédent tout en livrant sa propre analyse, que le Comité partage (pages I-13 à I-16). Les observations recueillies à ce jour par le Comité et les données sur les candidatures aux postes de juge qui ont été soumises au Comité ne sont pas de nature à mettre en doute la pertinence des conclusions auxquelles est arrivé le Comité Johnson, à savoir qu'il existe une réalité de marché à laquelle le processus de recrutement ne peut se soustraire et qu'une meilleure connaissance de cette réalité aide à porter un jugement encore plus éclairé sur l'enjeu du recrutement.

Il est indéniable que ce facteur est l'un de ceux qui ont été au cœur des recommandations et des jugements qui ont amené des corrections importantes au traitement des juges de la Cour du Québec, de 1997 à 2008.

d) *Facteur 4 – l'indice du coût de la vie*

À l'instar du Comité Johnson qui avait confié à la firme SECOR-Taktik le mandat de réaliser une étude économique, laquelle portait sur certains facteurs énumérés à l'article 246.42 de la Loi , soit les facteurs 4 à 7 inclusivement, le Comité a obtenu une telle étude portant plus précisément sur les facteurs 4 à 9 inclusivement.

L'indice du coût de la vie est le quatrième facteur dont tient compte le Comité dans le cadre de l'exécution de son mandat (par. 4 de l'article 246.42 de la Loi). Les comités antérieurs ont largement utilisé l'indice des prix à la consommation (IPC) dans leurs recommandations pour protéger le traitement de base des juges, dans la mesure du possible, contre la perte de pouvoir d'achat par l'effet de l'inflation. À l'exception du Comité Johnson, ils ont généralement intégré cette protection au traitement de base. Sans vouloir imposer une règle pour l'avenir à l'égard du principe d'intégration, le Comité considère important de tenir compte de l'effet cumulatif de la croissance de l'IPC sur le pouvoir d'achat d'une année à l'autre, sans pour autant négliger de prendre en considération le contexte économique général dans lequel évolue le pouvoir d'achat réel établi à l'aide de comparaisons interprovinciales.

<u>Bref retour sur le rapport de la firme SECOR préparé pour le Comité Johnson</u>

Au moment où le dernier rapport de la firme SECOR a été rédigé, soit à la fin de 2007, il existait des pressions à la hausse assez marquées sur les prix. La montée du prix de l'essence, dans la foulée de la hausse du cours du pétrole, n'était pas étrangère à cette situation. Certains craignaient une remontée importante du taux d'inflation et, par le fait

même, des anticipations inflationnistes. Le rapport de 2007 de la firme SECOR soulignait, par contre, que ces pressions allaient s'estomper et que la Banque du Canada réussirait à maintenir le taux d'inflation canadien autour de sa cible de 2 %.

Situation actuelle et prévisions

Or, le taux d'inflation s'est non seulement maintenu à l'intérieur de la fourchette visée par la Banque du Canada, mais a été légèrement inférieur à 2 % durant la période 2007-2009. Comme anticipé dans le dernier rapport au Comité Johnson, le taux d'inflation du Québec a été un peu plus faible que celui de l'ensemble du Canada. Le taux d'inflation de base du Québec a même été aussi bas que 1 % durant la période 2007-2009. En fait, le Québec et le Nouveau-Brunswick ont affiché la plus faible progression des prix de toutes les provinces canadiennes, comme le montre le tableau reproduit ci-après relatif à la progression des indices des prix à la consommation des différentes provinces canadiennes. La récession économique, le niveau élevé du dollar canadien et des augmentations salariales contrôlées sont des facteurs qui ont, chacun à leur façon, contribué à modérer les pressions sur les prix durant la période 2007-2009.

TABLEAU 1. PROGRESSION DES INDICES DES PRIX À LA CONSOMMATION DES DIFFÉRENTES PROVINCES (PROGRESSION ABSOLUE ET ANNUELLE EN %, 2006 À 2009)

	VARIATION 2006-2009	VARIATION ANNUELLE
COLOMBIE-BRITANNIQUE	3,9 %	1,3%
ALBERTA	8,2 %	2,7%
SASKATCHEWAN	7,3 %	2,4%
MANITOBA	5,0 %	1,7%
ONTARIO	4,5 %	1,5%
QUÉBEC	**4,3 %**	**1,4%**
NOUVEAU-BRUNSWICK	3,9 %	1,3%
NOUVELLE-ÉCOSSE	4,8 %	1,6%
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	5,1 %	1,7%
TERRE-NEUVE	4,7 %	1,6%

Source : Statistique Canada

Par ailleurs, rien ne semble présager une remontée significative et continue de l'inflation. Certains facteurs pourraient avoir des effets sur le taux d'inflation d'un mois donné (hausse ou baisse du prix de l'essence, augmentation à venir de la TVQ), mais les perspectives quant à l'inflation de base demeurent stables avec un taux oscillant

autour de 2 % pendant la période 2010-2012. Le taux sera plus faible en 2010 (au-dessous de 2 %) et se situerait plus près de 2 % en 2011 et 2012. Une croissance économique modérée et la volonté de la Banque du Canada de prévenir tout dérapage inflationniste sont à la source de ses perspectives.

e) *Facteur 5 – la conjoncture économique du Québec et l'état général de l'économie québécoise*

Bref retour sur le rapport de la firme SECOR préparé pour le Comité Johnson

Le rapport de 2007 soulignait que la conjoncture économique du Québec s'avérait plus favorable à court terme que celle anticipée aux États-Unis. On pouvait même espérer que l'économie québécoise puisse éviter une récession, si le ralentissement économique chez nos voisins du sud n'était pas trop prononcé. Par contre, il était également noté que le rythme de croissance économique du Québec serait plus modéré au cours des années suivantes.

Situation actuelle et prévisions

Les États-Unis n'ont pas échappé à la récession en 2009 et ont même été à la source d'une crise financière majeure, crise qui a entraîné dans son sillage un ralentissement de l'ensemble de l'économie mondiale. Les conséquences de cette crise n'ont pas seulement été importantes, elles se font encore sentir aujourd'hui. Toutefois, le Québec a réussi à s'en tirer beaucoup mieux en ce qui concerne tant la production que l'emploi. Cette meilleure performance ne doit pas masquer, néanmoins, que la croissance économique de la période 2007-2009 a été beaucoup moins forte que celle des dix années précédentes.

Depuis la fin de 2009 et le début de 2010, on assiste à un retour à la croissance dans la plupart des pays. Il faut dire que les autorités gouvernementales et monétaires des principaux pays du monde ont réagi avec une vigueur et une concertation sans précédent pour éviter une crise et une récession encore plus importantes. Les perspectives économiques s'annoncent toutefois un peu moins favorables à court terme que lors de la période pré-récession en raison des ajustements structurels qui sont toujours en cours. Certains des déséquilibres existants menacent en effet la force, voire la longévité de la reprise en cours, particulièrement aux États-Unis et en Europe.

Les perspectives de l'économie québécoise demeurent par ailleurs favorables pour les prochaines années. Toutefois, la croissance économique annuelle de la période 2010-2012 ne devrait pas dépasser 2,5 % et tombera légèrement au-dessous de la moyenne canadienne. La croissance annuelle sera un peu plus forte en 2010 en raison du rebondissement post-récession et diminuera en 2011 et 2012. L'économie québécoise

fait aussi face à plusieurs déséquilibres qui modéreront la vigueur de l'activité économique des prochaines années.

f) *Facteur 6 – l'évolution du revenu réel par habitant au Québec*

Tout comme pour le quatrième facteur étudié précédemment, soit l'indice du coût de la vie, le Comité adhère à la double fonctionnalité de ce facteur proposée par le Comité Johnson.

Bref retour sur le rapport de la firme SECOR préparé pour le Comité Johnson

Dans son rapport de 2007, SECOR prévoyait que le revenu réel des Québécois continuerait d'augmenter au cours de la période 2007-2009, quoiqu'à un rythme un peu plus faible que dans les années précédentes. On anticipait aussi qu'au Québec, la croissance du revenu par habitant resterait un peu inférieure à celle observée dans les autres grandes régions canadiennes.

Situation actuelle et prévisions

La croissance de la rémunération des salariés québécois et du revenu par habitant a dépassé le taux d'inflation pendant la période 2007-2009. On a donc assisté à un enrichissement réel durant la période récente (entre 0,4 et 0,5 % par année selon les types de revenus considérés). Comme anticipé, cette croissance a été un peu moins élevée que durant la période 2004-2006. Par contre, la situation relative du Québec s'est légèrement améliorée par rapport au reste du Canada, entre autres l'Ontario. Une récession moins forte combinée à un taux d'inflation plus faible a fait en sorte que l'évolution du revenu réel a été un peu plus favorable au Québec.

L'enrichissement de la période 2010-2012 pourrait s'avérer un peu plus faible que celui de la période récente, si l'on considère que les hausses salariales annuelles restent très modérées (entre 1,6 % et 2,4 %) et que le taux d'inflation sera un peu plus élevé que durant la période 2007-2009 (autour de 2,0 %). Par ailleurs, il importe aussi de rappeler que tous les indicateurs de richesse collective ou individuelle restent inférieurs au Québec comparativement à l'Ontario ou au reste du Canada. Dans tous les cas, la richesse réelle relative du Québec est inférieure de près de 10 % à celle de l'ensemble du Canada (12-14 % de moins que le niveau ontarien).

TABLEAU 2 : INDICES DE RICHESSE COLLECTIVE : CANADA, QUÉBEC, ONTARIO, RESTE DU CANADA (1998, 2003, 2006, 2009)

	1998	2003	2006	2009
PIB RÉEL PAR HABITANT				
○ Canada	100	100	100	100
○ Québec	87,4	88,0	86,4	89,2
○ Ontario	108,8	106,6	104,8	103,5
○ Reste du Canada	99,3	103,7	104,2	103,3
REVENU PERSONNEL DISPONIBLE RÉEL PAR HABITANT				
○ Canada	100	100	100	100
○ Québec	91,2	93,2	89,8	90,0[1]
○ Ontario	107,9	105,6	102,9	103,1[1]
○ Reste du Canada	97,8	102,1	103,1	103,0[1]
RÉMUNÉRATION HEBDOMADAIRE MOYENNE ($ CONSTANTS 2002)				
○ Canada	100	100	100	100
○ Québec	94,6	95,6	94,3	93,5
○ Ontario	106,8	105,3	104,7	104,2
○ Reste du Canada	102,6	98,5	97,4	98,0

Sources : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec, 2010. [1] : Données de 2008

g) *Facteur 7 – l'état des finances publiques ou des finances publiques municipales, selon la formation compétente*

Bref retour sur le rapport de la firme SECOR préparé pour le Comité Johnson

En 2007, le rapport SECOR insistait sur le fait que les finances du gouvernement du Québec demeureraient sous tension. On anticipait que les pressions à la hausse sur les dépenses resteraient importantes, notamment dans les domaines de la santé et des infrastructures. De plus, il était prévu que les perspectives et les défis économiques du Québec pourraient inciter le gouvernement à investir davantage dans des postes comme l'éducation et le développement économique. Le rapport notait que la marge de manœuvre du gouvernement du Québec se révélait donc très étroite, surtout si l'on considérait que le Québec devait encore composer avec un fardeau fiscal et un taux d'endettement plus élevés que le reste du Canada.

Du côté des municipalités, le rapport indiquait qu'elles ne seraient guère dans une situation plus confortable. Il était prévisible que les efforts pour réaménager le cadre ou le pacte fiscal entre les divers ordres de gouvernement devraient donner un peu plus de latitude budgétaire aux municipalités. Toutefois, les énormes besoins en matière de modernisation des infrastructures auraient tôt fait de gruger et, au-delà, les revenus additionnels dégagés.

Situation actuelle et prévisions

La situation envisagée dans le rapport de SECOR s'est confirmée. Si les deux ordres de gouvernement ont pu éviter de passer à des décisions draconiennes, notamment pour éviter un ralentissement plus important de l'économie, SECOR affirme que la problématique des finances publiques demeure entière au Québec et que la latitude reste limitée pour les prochaines années, que ce soit au niveau provincial ou municipal. Selon SECOR, la récession de 2009 combinée à l'augmentation des dépenses en immobilisations pour stimuler la relance a replongé les finances du gouvernement du Québec dans le rouge en 2009-2010. Le déficit budgétaire de la dernière année a même atteint 1,4 % du PIB, soit le niveau le plus élevé depuis 1996. À noter, par ailleurs, que le déficit budgétaire relatif du Québec se retrouvait dans la médiane de ceux des différentes provinces canadiennes. Il était notamment beaucoup moins élevé que ceux de l'Ontario (3,8 % du PIB) ou du Nouveau-Brunswick (2,7 % du PIB), mais plus élevé que ceux de la Colombie-Britannique (0,9 % du PIB) ou de l'Alberta (0,4 % du PIB). Jusqu'à la récession de 2009, les revenus budgétaires du gouvernement du Québec ont profité de la croissance économique continue, d'un marché de l'emploi dynamique et d'une demande intérieure solide, notamment dans la construction résidentielle. La croissance des revenus a toutefois ralenti avec le recul de la production, de telle sorte que la croissance moyenne a atteint 1,2 % par année entre 2007 et 2009. La marge de manœuvre budgétaire du gouvernement du Québec reste également limitée comparativement à celle des autres grandes provinces canadiennes puisque le fardeau fiscal et le taux d'endettement québécois demeurent plus élevés (références aux pages 26 et 28 du rapport SECOR).

Les finances municipales québécoises sont dans une situation moins problématique que celles du gouvernement du Québec ou du fédéral. Les municipalités n'ont pas à éliminer des déficits budgétaires importants. Par contre, il apparaît aussi évident que la croissance de leur assiette foncière et de leur base de revenus ralentira par rapport au passé récent. SECOR a rappelé l'importance pour les municipalités de leurs propres sources de revenus résultant de l'augmentation des valeurs foncières tant pour la période 2002-2006 que pour la période 2007-2009. Les prochaines années pourraient au mieux être similaires à celles de la période 2007-2009 en termes de valeur foncière. Les prévisionnistes estiment que les mises en chantier se maintiendront autour des niveaux de 2008-2009 si les taux d'intérêt n'augmentent pas trop rapidement et si la croissance de l'emploi se maintient. L'ajout à l'assiette foncière, ou les mises en

chantier, constitue la variable clé pour bien jauger la situation des finances municipales, car les municipalités ont tendance, et à juste titre, à ne pas taxer les hausses de valeur individuelle des propriétés. Il faut en effet comprendre que l'accroissement de la capacité de payer des contribuables municipaux ne suit pas la hausse de la valeur de leur propriété, mais celle de leurs revenus. À cet égard, il est utile de comprendre que les ajouts à l'assiette foncière des grandes villes du Québec ont oscillé entre 1 et 2 % par année au cours des dernières années. Si on y ajoute des augmentations de taxes similaires à l'inflation, la croissance raisonnable des revenus des municipalités durant les prochaines années (sans taxation de la hausse des valeurs individuelles) devrait avoisiner 2 à 3 % par année. Toutefois, le déficit d'infrastructures des municipalités reste significatif, malgré un début de rattrapage au cours des dernières années. Par ailleurs, il serait fort improbable que les gouvernements supérieurs contribuent à améliorer la situation des municipalités étant donné leurs propres difficultés budgétaires.

Au-delà des analyses de SECOR, le Comité rappelle que le Québec est largement tributaire de son secteur des exportations et qu'il ne peut échapper aux effets de la crise planétaire des finances publiques engendrée par la dernière crise financière.

Enfin, le Comité désire souligner que le retour à la croissance de l'économie québécoise sera à la remorque d'une reprise mondiale encore fragile et que les effets de ce retard structurel, qui afflige généralement les plus petites économies, risquent d'affaiblir la capacité de payer de l'État québécois et celle des municipalités.

h) *Facteur 8 – l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées avec des fonds publics, d'autre part*

Situation actuelle et prévisions

Le Comité a obtenu une évaluation économique de l'état et de l'évolution de la rémunération des juges du Québec. L'étude de SECOR compare aussi l'évolution de la rémunération des juges à celle des autres employés payés avec des fonds publics, ou encore, à celle de l'ensemble des Québécois.

Le rapport SECOR confirme les éléments suivants :

- En 2009, les juges de la Cour du Québec ont eu une rémunération de 221 270 $ (tableau 16, page 35 du rapport). Cette rémunération avait crû globalement de 2 % pendant la période de 2006 à 2009. La rémunération de 2008 est plus élevée que celle de 2009, ce qui est dû à l'ajout d'un montant forfaitaire de 3 339 $ applicable à l'année 2008. Un montant forfaitaire de 3 198 $ avait aussi été ajouté à la rémunération de 2007. L'augmentation totale pendant la période

de 1997 à 2009 a été de 95 %[1] (ou 5,7 % par année). La période où l'augmentation relative a été la plus élevée est celle de 2000 à 2003. À noter par ailleurs que ces augmentations reflètent aussi des rajustements du niveau de rémunération, d'où les hausses importantes du début de la période.

- La rémunération des juges municipaux à titre exclusif atteignait 191 507 $ en 2009 (tableau 17, page 36 du rapport). Entre 2006 et 2009, la rémunération était demeurée stable. De 1997 à 2009, on observe une augmentation totale de 69 % (ou 4,5 % par année). La période durant laquelle l'augmentation relative a été la plus importante est celle de 2000 à 2003 (+ 24 %). Ici aussi, la hausse a été plus marquée en début de période.
- Pour les juges de paix magistrats, la rémunération de 2009 se chiffre à 110 000 $ (tableau 18, page 36 du rapport). L'augmentation globale pendant la période 2004-2009 se chiffre à 22 %. Le niveau de rémunération est demeuré stable au cours des dernières années (2007 à 2009). À la différence des autres groupes, l'augmentation la plus importante a eu lieu entre 2006 et 2009.
- Le tableau 16, page 35 du rapport SECOR, montre l'évolution relative de chacune des échelles de rémunération pendant la période de 1997 à 2009. La base 100 a été attribuée à la rémunération des juges de la Cour du Québec afin de mieux situer les écarts relatifs entre les diverses catégories de juges. Le ratio de la rémunération des juges des cours municipales a d'abord été égal à 100, donc rémunération équivalente, jusqu'en 2000 avant de graduellement diminuer autour de 87 (donc 13,5 % de moins). Le ratio des juges de paix magistrats est en croissance pendant la période 2004-2009, passant de 44 à 50 (donc d'une rémunération inférieure de 57 % en 2004 à 50 % en 2009).
- La progression des salaires des employés de l'administration publique, tant provinciale que municipale, a ralenti au cours des dernières années. Malgré cette diminution du rythme des augmentations, la situation relative des employés de l'État s'est légèrement améliorée par rapport à celle de l'ensemble des salariés québécois. Entre 2003 et 2009, le désavantage de rémunération des salariés du gouvernement du Québec est passé de 10,6 % à 6,0 % sur le plan salarial et s'est renversé sur le plan de la rémunération globale passant d'un écart négatif de 3,5 % à un écart positif de 3,6 %. On remarque également une légère

[1] Il importe de souligner brièvement que, durant la période de 1997 à 2009, un rajustement important a eu lieu, lequel résulte notamment des recommandations des différents comités de la rémunération des juges. En conséquence, l'augmentation totale de la rémunération de 95 % doit être observée dans ce contexte. Également, SECOR a examiné la rémunération des juges sous le seul angle de leur traitement. Ainsi, le terme « rémunération » renvoie au traitement.

amélioration, mais moindre, par rapport aux autres salariés québécois et par rapport aux employés des autres administrations publiques. Plus globalement, les salariés de l'administration publique québécoise avaient retrouvé en 2009 un niveau de rémunération globale supérieur à celui des salariés du secteur privé, mais leur rémunération globale restait inférieure à celle des salariés des autres employeurs publics. Soulignons que la rémunération des employés des administrations municipales demeure bien plus élevée, à poste comparable, que celle de l'administration publique québécoise.

- Les ententes récemment signées avec le gouvernement du Québec démontrent aussi cette croissance modérée (voir le tableau intitulé *Hausses accordées dans le cadre des dernières ententes signées*). Cependant, notons l'ajout d'une clause faisant en sorte qu'une croissance économique supérieure pourrait permettre de financer des hausses supplémentaires atteignant un maximum global de 3,5 % et applicables aux trois dernières années de la convention collective (2012-2013-2014). Cette clause de croissance économique n'a pas été prise en compte dans la formulation des recommandations du Comité.

TABLEAU 3 : HAUSSES ACCORDÉES DANS LE CADRE DES DERNIÈRES ENTENTES SIGNÉES (AUGMENTATIONS CONSENTIES)

	2010	2011	2012
Employés du Front commun	0,5 %	0,75 %	1,0 %
Employés régis par décret gouvernemental	0,5 %	0,75 %	n.d.*

Source : Conseil du Trésor * On peut anticiper la même hausse que celle accordée aux autres employés de l'administration publique du Québec

- Au Québec, les juges obtiennent une rémunération se situant entre 2,8 et 5,7 fois la rémunération moyenne des travailleurs. Pour les juges de la Cour du Québec, ce ratio est passé de 4,4 en 1997 à 5,7 en 2009. SECOR note que le ratio a légèrement diminué depuis 2006, conséquence des faibles hausses de rémunération au cours des années 2006 à 2009. En d'autres mots, la progression de la rémunération de l'ensemble des salariés a été plus forte au cours des dernières années que celle des juges de la Cour du Québec. En ce qui a trait aux juges des cours municipales, le ratio est passé de 4,4 à 4,9 entre 2000 et 2009. Tout comme pour les juges de la Cour du Québec, SECOR note une baisse du ratio au cours des dernières années. Quant aux juges de paix magistrats, le ratio a augmenté de 2,6 en 2004 à 2,8 en 2009 et il est demeuré relativement stable au cours des trois dernières années. La rémunération des juges de la Cour du Québec était de 1,7 % plus élevée en 2009 qu'en 2006. Durant la même période, les échelles des employés de l'administration

québécoise se sont accrues de 6,1 %. Pour les juges des cours municipales, la variation de rémunération a été nulle de 2006 à 2009. La rémunération des juges de paix magistrats a connu une hausse de 17,5 % pendant la période récente.

- Au cours de la dernière décennie, la rémunération des juges a progressé plus rapidement que celle des autres employés du secteur public[2], ou encore, de l'ensemble des salariés du Québec. Le ratio de la rémunération des juges sur celle de l'ensemble des salariés s'est ainsi accru sensiblement entre 1997 et 2007[3]. Cet écart s'explique en grande partie par les rajustements du niveau de rémunération des juges suivant les arrêts rendus par la Cour suprême du Canada à ce sujet. Ces divergences dans la progression des traitements se sont atténuées grandement dans les dernières années et se sont même renversées plus récemment.
- Pour la période 2006-2009, les hausses de rémunération ont différé sensiblement entre les divers groupes de juges avec un gel pour les juges des cours municipales, une croissance totale de 1,7 % entre 2006 et 2009 pour les juges de la Cour du Québec et une hausse de 17,5 % pour les juges de paix magistrats. Pendant la même période, les employés de l'administration publique provinciale enregistraient une hausse de 6,1 % de leurs échelles salariales.
- Si on s'attarde à la période 2010-2012, les ententes récemment signées avec le gouvernement du Québec affichent une croissance modérée (0,5 %, 0,75 % et 1,0 %). Il faut noter cependant l'ajout d'une clause de croissance économique faisant en sorte qu'une croissance économique supérieure pourrait permettre de financer des hausses supplémentaires atteignant un maximum global de 3,5 % et applicables aux trois dernières années de la convention collective (2012-2013-2014).

i) *Facteur 9 – la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada*

Situation actuelle et prévisions

Il importe de mentionner, au départ, que l'analyse de la rémunération des juges des diverses provinces faite par SECOR n'a pas cherché à isoler les différences pouvant résulter des rôles, tâches ou mandats des magistrats selon leur province de juridiction.

---

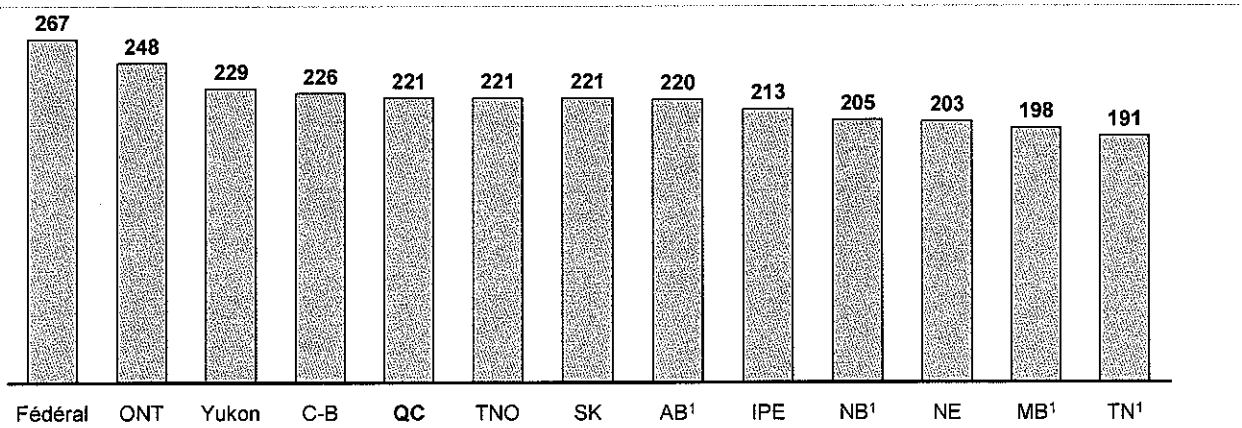
[2] Il importe de souligner brièvement que, durant la période de 1997 à 2009, un rajustement important a eu lieu, lequel résulte notamment des différents jugements des tribunaux. En conséquence, l'augmentation totale de la rémunération de 95 % doit être observée dans ce contexte.

[3] *Id.*

Mentionnons aussi que les données de cette section ne comprennent pas les avantages sociaux et ne correspondent donc pas à la rémunération globale. Par ailleurs, les comparaisons soulignées par le rapport SECOR ne signifient pas que les juges des différentes provinces effectuent des tâches identiques. En effet, cette analyse n'aborde pas la question du niveau de comparabilité des rôles et fonctions. Cela étant dit, la rémunération des juges du Québec se situe derrière celle des juges de l'Ontario, mais devant celle des juges des autres provinces (sauf pour les juges des cours provinciales, où la Colombie-Britannique devance également le Québec).

Les progressions observées depuis 1997 sont assez similaires dans les diverses provinces. Le Québec se situe dans la moyenne des hausses globales accordées par les différentes provinces aux juges des cours provinciales et au-dessous de la moyenne pour les juges de paix magistrats. Pour la période 2006-2009, on assiste à une situation inverse avec des hausses moins fortes au Québec pour les juges de la Cour du Québec et plus élevées pour les juges de paix magistrats. En excluant le palier fédéral, la province où la rémunération des juges est la plus élevée est l'Ontario, à 248 057 $ pour l'année 2009. Le Québec se situe au 4^{e} rang après le Yukon et la Colombie-Britannique.

TABLEAU 4 : ÉTAT DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES PAR PROVINCE– COUR SUPÉRIEURE ET COURS PROVINCIALES (EN MILLIERS DE DOLLARS, 2009)



Source : Gouvernement du Québec, Conférence des juges du Québec.
[1] : Ces traitements sont soit approximatifs, soit susceptibles d'être modifiés à la hausse.

Le tableau suivant présente l'évolution de la rémunération des juges de la Cour supérieure et des cours provinciales au Canada durant la période de 1997 à 2011. À noter que, pour certaines provinces et certaines années, les niveaux indiqués n'ont pas encore été fixés. Dans les cas où une proposition gouvernementale a été déposée, ces

renseignements ont été inclus dans le tableau. Toutefois, les traitements qui seront effectivement versés pourront différer de ces propositions gouvernementales.

TABLEAU 5 : ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES AU CANADA – COUR SUPÉRIEURE ET COURS PROVINCIALES (DOLLARS, 1997-2011)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fédéral	165 519 $	175 800 $	178 100 $	198 000 $	204 660 $	210 200 $	216 600 $	232 300 $	237 400 $	244 700 $	252 000 $	260 000 $	267 200 $	271 400 $	n.d.
Ontario	127 729 $	152 550 $	161 440 $	172 210 $	185 000 $	198 000 $	206 348 $	213 054 $	219 979 $	228 338 $	234 503 $	242 007 $	248 057 $	252 274 $	n.d.
Colombie-Britannique	118 402 $	134 000 $	139 000 $	144 000 $	155 000 $	158 000 $	161 250 $	161 250 $	161 250 $	198 000 $	202 356 $	220 000 $	225 500 $	231 138 $	n.d.
Québec	113 492 $	132 000 $	134 640 $	137 333 $	180 000 $	184 402 $	191 267 $	205 000 $	210 954 $	217 533 $	220 731 $	224 211 $	221 270 $	n.d.	n.d.
Saskatchewan	112 961 $	112 961 $	112 961 $	143 000 $	143 000 $	143 000 $	158 000 $	161 364 $	165 190 $	195 000 $	198 900 $	204 522 $	220 916 $	229 753 $	238 943 $
Alberta	113 964 $	142 000 $	152 000 $	170 000 $	170 000 $	170 000 $	200 000 $	210 000 $	220 000 $	220 000 $	220 000 $	220 000 $	*220 000 $*	*220 000 $*	n.d.
Île-du-Prince-Édouard	109 350 $	112 934 $	131 036 $	141 969 $	144 314 $	152 068 $	161 627 $	169 439 $	174 904 $	186 349 $	196 144 $	204 835 $	213 360 $	n.d.	n.d.
Nouvelle-Écosse	102 100 $	124 000 $	130 000 $	137 000 $	144 000 $	157 000 $	160 140 $	163 342 $	172 000 $	176 300 $	180 708 $	197 000 $	202 910 $	n.d.	n.d.
Manitoba	105 000 $	112 000 $	122 000 $	133 000 $	144 000 $	152 000 $	156 560 $	161 257 $	168 000 $	173 040 $	178 230 $	192 166 $	*197 736 $*	*197 736 $*	*199 772 $*
Nouveau-Brunswick	100 412 $	125 008 $	132 756 $	141 206 $	144 118 $	146 744 $	150 706 $	172 000 $	177 200 $	182 500 $	186 000 $	*199 700 $*	*204 700 $*	*204 700 $*	*204 700 $*
Terre-Neuve	112 000 $	123 400 $	130 300 $	137 200 $	139 900 $	142 700 $	159 181 $	159 181 $	165 230 $	168 535 $	173 591 $	177 063 $	*191 226 $*	*198 876 $*	*206 832 $*
Yukon	112 179 $	135 000 $	136 350 $	138 246 $	166 000 $	172 000 $	178 000 $	189 900 $	195 407 $	199 901 $	215 742 $	222 214 $	228 880 $	n.d.	n.d.
TNO	122 584 $	143 881 $	174 000 $	174 000 $	174 000 $	176 784 $	182 972 $	197 814 $	201 766 $	206 408 $	209 255 $	215 255 $	221 255 $	227 422 $	n.d.

Source : Gouvernement du Québec, Conférence des juges du Québec
Les traitements en italiques et en rouge sont approximatifs. Ils correspondent aux propositions gouvernementales et sont susceptibles d'être modifiés à la hausse.

Depuis le renvoi de 1997 de la Cour suprême touchant la rémunération des juges de toutes les provinces, soit le *Renvoi de 1997*, on a assisté à un relèvement général du traitement. Entre 1997 et 2009, la variation totale de la rémunération des juges des cours provinciales a oscillé entre + 71 % et + 104 %, selon la province. Notons qu'au palier fédéral, la variation totale a été de + 62 %. Pour la période plus récente, la variation diffère davantage d'une province à l'autre. Les hausses consenties au Québec se situent ainsi dans la moyenne des provinces pendant la période 1997-2009, mais en deçà pour la période plus récente (2006-2009).

Du côté des juges de paix magistrats, seules cinq provinces peuvent être comparées au Québec pour l'année 2009. La rémunération se situe entre 85 026 $ et 114 070 $ en 2009 (110 000 $ au Québec).

TABLEAU 6 : ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES AU CANADA – JUGES DE PAIX MAGISTRATS (DOLLARS, 2004-2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ontario	88 511 $	103 000 $	106 000 $	109 000 $	111 943 $	114 070 $	114 070 $
Colombie-Britannique	73 872 $	75 600 $	77 112 $	78 654 $	94 730 $	97 100 $	99 525 $
Québec	90 000 $	91 800 $	96 636 $	110 000 $	110 000 $	110 000 $	n.d.
Alberta	105 000 $	110 000 $	110 000 $	110 000 $	n.d.	n.d.	n.d.
Nouvelle-Écosse	81 671 $	86 000 $	88 150 $	90 354 $	98 500 $	101 455 $	101 455 $
Manitoba	69 340 $	72 240 $	74 047 $	76 639 $	82 631 $	*85 026 $*	*85 880 $*

Source : Gouvernement du Québec

Le tableau suivant résume la variation en pourcentage de la rémunération des différents types de juges présents dans plusieurs provinces canadiennes pour les périodes 2003-2006 et 2006-2009.

TABLEAU 7 : VARIATION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES PAR PROVINCE

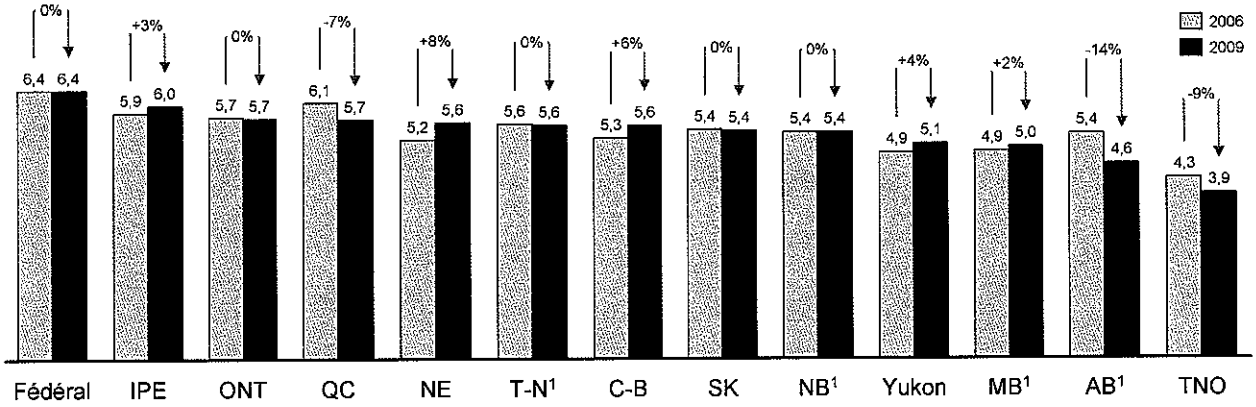
	Cour provinciale		Juges de paix
	Évolution 2003-2006	Évolution 2006-2009	Évolution 2004-2009
Fédéral	13.0%	9.2%	n.a.
N-E	10,9%	15,1%	24,2%
SK	23,4%	13,3%	n.a.
IPE	15,3%	14,5%	n.a.
QC	13,8%	1,7%	22,2%
AB[1]	10,0%	0,0%	4,8% (2004-2007)
ONT	10,7%	8,6%	28.9%
C-B	22,8%	13,9%	31,4%
MB[1]	10,5%	14,3%	22,6%
NB[1]	21,1%	12,2%	n.a.
T-N[1]	5,9%	13,5%	n.a.
Yukon	12,3%	14,5%	n.a.
TNO	12,8%	7,2%	n.a.

Source : Gouvernement du Québec, Institut de la statistique du Québec, Conférence des juges du Québec. En pourcentage de la rémunération (traitement), périodes 2003-2006 et 2006-2009

[1] : Les traitements de 2009 pour les juges d'une cour provinciale sont soit approximatifs, soit susceptibles d'être modifiés à la hausse.

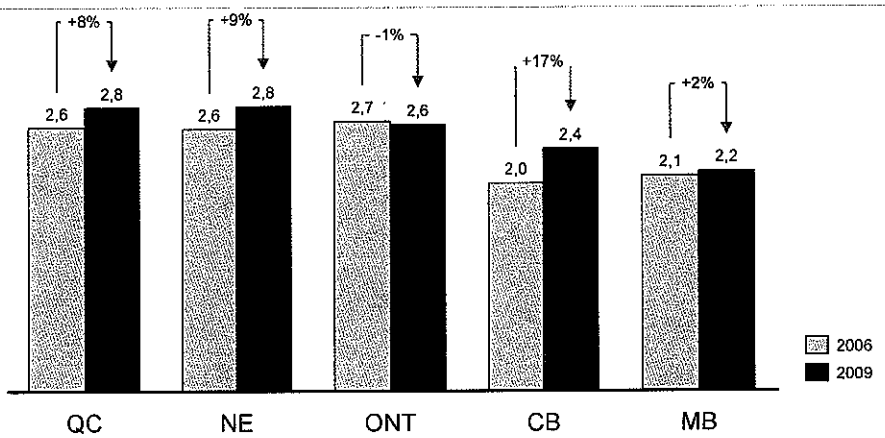
Les histogrammes ci-dessous présentent l'évolution des ratios de la rémunération des juges sur celle de l'ensemble des travailleurs de leur province. On note que le Québec, qui possédait le ratio le plus élevé des provinces en 2006 (en excluant le fédéral), se retrouve maintenant au deuxième rang des provinces en 2009 (à égalité avec l'Ontario à 5,7). L'Île-du- Prince-Édouard affiche le ratio le plus élevé (6,0) et les Territoires du Nord-Ouest présentent le ratio le moins élevé (3,9). Pendant la période 2006-2009, ces ratios ont été relativement stables ou légèrement à la hausse dans toutes les provinces sauf le Québec, l'Alberta et les TNO. Dans ces deux provinces et ce territoire, la progression des traitements des juges a été plus faible que celle de l'ensemble des salariés. Pour les juges de paix magistrats, les ratios varient entre 2,8 (Québec) et 2,2 (Manitoba) en 2009. De 2006 à 2009, la variation de ce ratio est positive pour quatre provinces sur les cinq ayant ce type de magistrats. Seul l'Ontario affiche une légère diminution du ratio pendant la période (- 1 %).

TABLEAU 8. RATIOS DE RÉMUNÉRATION PAR PROVINCE – COUR SUPÉRIEURE ET COURS PROVINCIALES (RÉMUNÉRATION DES JUGES/RÉMUNÉRATION MOYENNE DE LA PROVINCE, 2006 ET 2009)



Sources : Gouvernement du Québec, Conférence des juges du Québec, Statistique Canada
[1] : Les traitements sont soit approximatifs, soit susceptibles d'être modifiés à la hausse.

TABLEAU 9 : RATIOS DE RÉMUNÉRATION PAR PROVINCE – JUGES DE PAIX MAGISTRATS (RÉMUNÉRATION DES JUGES/ RÉMUNÉRATION MOYENNE DE LA PROVINCE, 2006 ET 2009)



Source : Gouvernement du Québec.

1.2 L'exécution du mandat du Comité

(i) Remarques générales

Le Comité a exécuté son mandat en toute indépendance et de manière impartiale. Les recommandations qui suivent ont été formulées en tenant compte de tous les facteurs prévus par la Loi tels qu'ils sont exposés précédemment. Ces recommandations tiennent compte des travaux des comités antérieurs. Lorsque les circonstances le justifiaient, le Comité s'est écarté de la manière de procéder ou des conclusions de ses prédécesseurs. Le Comité a procédé à son évaluation dans son propre contexte.

Le Comité reconnaît la nécessité de la hiérarchisation de la rémunération des différents groupes constituant la magistrature. À l'instar du Comité Johnson, le Comité a mis l'accent sur l'analyse des compétences des différentes cours. Tout en partageant les réflexions du Comité Johnson, il a bénéficié d'avis additionnels qu'il juge objectifs et pertinents pour mesurer de manière équitable les écarts de rémunération qu'invite à reconnaître le principe de la hiérarchisation.

Quant à son rôle et aux contraintes qui entourent l'exécution de son mandat, le Comité désire soulever à nouveau, comme l'a fait le Comité Johnson, les difficultés qu'engendre le court délai de six mois pour la remise du rapport imposé par la Loi, alors que la nomination des membres du Comité se fait très tardivement. Pour bien comprendre la problématique, il suffit de rappeler que les membres du Comité n'ont été nommés que le 23 juin 2010, alors que le rapport Johnson avait fait la recommandation au gouvernement de les nommer au plus tard le 1er octobre 2009. Ce retard dans la nomination des membres a entraîné plusieurs difficultés de gestion d'horaire en période estivale. Ainsi, pour le Comité, la gestion du temps a été extrêmement serrée. Il s'ensuit que le Comité ne peut qu'insister sur la nécessité de modifier la *Loi sur les tribunaux judiciaires* pour permettre au Comité de prolonger le délai mentionné précédemment pour la remise de son rapport, lorsque soumis à des contraintes comme il l'a été. Dans une sphère aussi délicate que la rémunération des juges, il est essentiel d'assurer au Comité ayant ce mandat de disposer de tout le temps et de toute la latitude nécessaires pour le remplir sereinement.

Mais il y a plus. Avant même que le Comité puisse commencer ses travaux, ont surgi des difficultés ayant trait à la validité et à la légalité du décret visant la nomination des membres et la durée de leur mandat. En conséquence, ses travaux n'ont débuté que le 13 août 2010. Le gouvernement est intervenu et, le 20 octobre 2010, le décret numéro 868-2010, soit le décret « *Concernant une modification au décret numéro 557 2010 du 23 juin 2010 concernant la nomination et la rémunération des membres du comité de la rémunération des juges* » a été adopté[4].

Le retard dans la nomination des membres des comités est source d'inefficacité et de mécontentement que le législateur a certes voulu éviter en indiquant au gouvernement la date la plus tardive à laquelle il devait procéder à ces nominations. Alors que la Loi est claire et prévoit que le Comité exerce sans délai les fonctions qui lui sont conférées par ladite Loi, il va de soi que ces nominations doivent être effectuées en temps opportun. L'article 246.32 de la Loi se lit comme suit :

> *« 246.32 Le gouvernement procède à la nomination des membres du comité au plus tard le 1er avril 1998 et par la suite à tous les trois ans. Le comité exerce sans délai les fonctions qui lui sont conférées par la présente partie. »*

---

[4] Voir la section des annexes du présent rapport.

Il est primordial que cette obligation soit rigoureusement suivie par le gouvernement afin d'éviter toute situation semblable à celle qu'a connue le Comité.

Le Comité insiste sur la nomination des membres des prochains comités à la date prévue à l'article 246.32 de la Loi, de sorte que leurs rapports puissent être soumis à l'attention du gouvernement et mis en œuvre dans les meilleurs délais suivant leur dépôt.

Le Comité souligne avec force que le respect de l'intention du Législateur, clairement et sagement exprimée dans la Loi, éviterait aux intervenants toute incertitude sur la date du début des travaux des comités, et aux membres des comités l'obligation de bousculer leurs activités pour respecter le délai ultime de dépôt de leurs recommandations. En particulier, le comité n'a pas eu le temps de rencontrer les intervenants pour mettre en place des mécanismes capables d'assurer l'efficacité des travaux et leur déroulement harmonieux.

En terminant, le Comité tient à souligner l'autonomie qui lui est accordée dans l'exercice de son mandat. Tel que déjà indiqué, la Cour suprême du Canada a rappelé l'autonomie des comités en ce qui a trait à l'examen du niveau approprié de la rémunération des juges en cause selon le contexte entourant le déroulement de leurs travaux.

Dans l'arrêt *R.* c. *Campbell*, [1999] 2 R.C.S. 956, la Cour suprême du Canada a également souligné dans le passage suivant un commentaire traitant de la procédure qu'adopte un tel comité :

> *« 5 Il est possible que la composition des commissions indépendantes, efficaces et objectives lors des audiences et la procédure suivie à ces occasions varient considérablement. (...) ».*

Cette autonomie s'applique donc aussi aux façons de faire et à la procédure que peut décider de suivre tout comité dans le cadre qui lui est particulier. Clairement, cela consiste à dire que, lorsque cela était possible, le Comité n'a pas hésité à s'écarter de la procédure et des façons de faire adoptées par les comités qui l'ont précédé. Dans cette perspective, et au risque d'avoir dérogé à certaines habitudes, la gestion de l'échéancier serré qu'a dû assumer le Comité l'a amené à prendre des décisions d'ordre pratique, le tout dans le but de remplir son mandat dans le délai de six mois prescrit par la Loi, entre autres la tenue des audiences des intervenants sur une durée de deux jours plutôt que de trois jours.

Ces nouvelles façons de faire du Comité sont le reflet de l'autonomie et de l'indépendance qui, elles, sont à la base de l'exécution de ses travaux.

(ii) Remarques générales de certains intervenants applicables aux trois groupes de juges

a) *La juge en chef de la Cour du Québec*

Lors de l'audience du Comité tenue le 22 octobre 2010, la juge en chef de la Cour du Québec, l'honorable Elisabeth Corte, a fait des observations sur les éléments suivants : le rôle de la Cour du Québec quant à l'accessibilité à la justice, au rôle et à l'éthique du juge, la collaboration des tribunaux du Québec et du Canada, l'importance de la qualité et de la compétence des juges et la confiance du public dans le système de justice et dans sa magistrature.

Le rôle de la Cour du Québec quant à l'accessibilité de la justice, au rôle et à l'éthique du juge

La juge en chef rappelle que l'accessibilité à la justice est une préoccupation de tous les tribunaux du pays. La Cour du Québec étant le tribunal de première instance où les justiciables se présentent au début du processus, la juge en chef fait remarquer que la Cour du Québec doit être accessible et doit rendre justice au quotidien. À cet égard, la Cour du Québec, tout comme les autres tribunaux, doit notamment raccourcir les délais, simplifier les processus judiciaires, réduire les coûts et informer les justiciables.

La juge en chef relève les différents efforts faits par l'administration de la Cour du Québec pour étudier et analyser le volume des dossiers, les heures siégées, la démographie, les ressources, les besoins, afin de convenir des meilleures façons d'améliorer les services offerts aux justiciables. Si l'on veut améliorer l'accessibilité à la justice, le rôle du juge doit évoluer. Les juges jouent différents rôles en tant que juges médiateurs : les médiateurs qui font des conférences de règlement à l'amiable, les facilitateurs, les juges qui mènent des conférences de facilitation en matière criminelle ou pénale, les juges qui jouent un rôle pratique dans les plans d'intervention (maladie mentale, traitements de toxicomanie, violence familiale et conjugale, etc.). Les juges doivent assumer un rôle de leader dans le système de justice, participer à la recherche de solutions et obtenir l'adhésion des avocats et des autres intervenants du système. Les tribunaux et les juges ne travaillent plus en vase clos, mais en concertation que ce soit avec les autres Barreaux et intervenants du système de justice.

Dans cette perspective, la juge en chef souligne la nécessité que les juges de paix magistrats soient considérés en fonction des grandes exigences de leur travail. Elle souligne l'importance de leur travail, exercé dans des conditions souvent difficiles. Ils contribuent grandement au développement d'une jurisprudence et d'une expertise en matière pénale.

La collaboration des tribunaux du Québec et du Canada

Malgré les différentes hiérarchies qui existent, la juge en chef constate la collaboration entre les tribunaux, puisque les défis sont les mêmes pour tous, particulièrement celui de l'accessibilité. La Cour du Québec participe avec la Cour d'appel et la Cour supérieure à différentes initiatives, dont le nombre ne cesse d'augmenter. La Cour du Québec participe à différentes formations communes, notamment avec la Cour supérieure et l'Institut national de la magistrature.

L'importance de la qualité des compétences des juges

L'accessibilité à la justice exige une justice de qualité, des juges compétents et d'une grande qualité. La juge en chef souligne que, plus les exigences augmentent, plus la magistrature doit attirer dans ses rangs d'excellents avocats et avocates, capables de faire face aux défis futurs.

L'importance de la confiance du public dans le système de justice

La juge en chef rappelle que notre société est régie par la règle de droit. Le système de justice porte cette règle de droit, et les juges disent le droit et représentent l'autorité. Le juge doit être une autorité morale, acceptée par le justiciable.

Selon la juge en chef, la confiance du public dans la magistrature passe absolument par la confiance du gouvernement dans la compétence et dans la qualité de sa magistrature. Le gouvernement doit donner l'exemple s'il veut que le contribuable ait confiance en son système judiciaire, et ce, dans tous les rapports entre le gouvernement et les juges, notamment la rémunération des juges.

b) *Le Barreau du Québec*

Le 1er octobre 2010, le Barreau du Québec a fait part au Comité de ses observations écrites. Le Barreau rappelle au Comité l'objet de ses observations précédentes, notamment quant aux concepts de l'indivisibilité de la justice et de l'indépendance judiciaire, laquelle passe inévitablement par la sécurité matérielle et une rémunération adéquate, au caractère unique de la magistrature, au principe d'unicité de la magistrature, à la nécessité d'une sécurité financière laquelle garantit l'indépendance judiciaire. Finalement, le Barreau rappelle le caractère unique de la fonction de juge. Dans cette perspective, le Barreau souligne que la confiance du grand public dans le système judiciaire est mise à rude épreuve dans le cadre particulier de la Commission d'enquête sur le processus de nomination des juges au Québec. Selon lui, l'existence du Comité de la rémunération des juges doit être portée à l'attention du public, afin de

consolider et de préserver la confiance des citoyens dans l'indépendance judiciaire. Le Barreau insiste sur le fait qu'il ne faut pas hésiter à faire comprendre aux citoyens que les Comités de rémunération constituent la mise en œuvre des garanties constitutionnelles de l'indépendance judiciaire.

Le Barreau partage l'avis du Comité Johnson d'avril 2008 selon lequel tous les membres de la magistrature ne doivent pas nécessairement recevoir la même rémunération. Cependant, selon le Barreau, il faut éviter de nourrir aux yeux du public la perception qu'il existe non seulement deux classes de juges, mais aussi deux normes de justice. Bien que les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, soient habilités à nommer des juges, on doit considérer que la justice demeure un concept indivisible; elle est la même, quel que soit le tribunal qui la rend. Les juges devraient être traités de façon assez semblable, que ce soit sur le plan des outils de travail, de la rémunération ou des avantages sociaux. Il serait regrettable qu'un écart trop prononcé entre les conditions salariales des juges ait pour effet de n'attirer les meilleurs éléments du Barreau qu'à la Cour supérieure. Enfin, un écart significatif entre les conditions salariales des juges des deux juridictions est de nature à créer une perception néfaste dans le public face à l'administration du système de justice.

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. 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, hauts fonctionnaires ou sous-ministres, par exemple. Il apparaît raisonnable d'accorder une importance prioritaire aux particularités de la fonction judiciaire. Il faut aussi insister sur la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate, propre à garantir leur indépendance et leur impartialité.

c) *L'Association du Barreau canadien, division du Québec (l'ABC)*

Dans le cadre de ses observations, l'ABC soutient que, dans son appréciation des critères énoncés à l'article 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, le Comité ne doit pas accorder le même poids à tous ces critères, 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* (1997) 3 R.C.S. 3. L'ABC souligne que le critère contenu au huitième paragraphe de l'article 246.42 de la Loi, 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. L'ABC rappelle que les juges ne sont pas des fonctionnaires et qu'ils ne

doivent d'aucune manière être traités comme s'ils en avaient le statut. Il n'y a aucune exigence de « parité » ni même de liens étroits 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 ».

L'ABC commente également le critère énoncé au paragraphe 9 de l'article 246.42 de la Loi. Ainsi, selon l'ABC, ce critère doit comprendre non seulement la rémunération versée à d'autres juges de nomination provinciale, mais également celle des juges de première instance de nomination fédérale siégeant au Québec.

Quant à l'indexation de la rémunération des juges au coût de la vie, l'ABC souligne qu'elle permet aux juges de ne souffrir d'aucune perte de salaire et encourage le taux de conservation. Pour répondre aux critères énumérés au troisième paragraphe de l'article 246.42, soit la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge, la rémunération des juges doit impérativement être concurrentielle. Le Comité, selon l'ABC, doit faire en sorte que la rémunération des juges corresponde à ces conditions du marché : l'indexation ne suffit pas. L'ABC souligne que, grâce aux travaux des Comités O'Donnell et Cimon, un rattrapage important, qui était requis, a été fait entre la rémunération des juges de la Cour du Québec et celle des juges de la Cour supérieure. Cependant, il ressort que l'indexation mise en place par le rapport Johnson, étant donné la formule retenue du versement d'un montant forfaitaire plutôt que d'une véritable indexation, aura eu pour effet que le bienfait des acquis réalisés durant la période de « rattrapage » s'est trouvé grandement estompé en 2010.

En vue de maintenir l'intégrité du processus constitutionnel dont le Comité est saisi, l'ABC encourage vivement ce dernier à adopter les principes touchant tant le fonctionnement du Comité que l'enjeu du recrutement et l'indépendance judiciaire.

(iii) Compétence du Comité à l'égard de la demande soumise par les conférences des trois groupes de juges visant les frais de représentation et des expertises devant le Comité

Le Comité doit disposer des demandes qui lui ont été présentées par les conférences de juges au sujet du remboursement des frais de représentation qu'elles ont engagés aux fins de leur participation aux travaux du Comité.

Ces demandes des conférences de juges, bien que formulées différemment, sont de même nature et soulèvent les mêmes questions. Essentiellement, les conférences demandent au Comité :

1. de recommander expressément au gouvernement de leur rembourser les honoraires et les débours raisonnablement engagés aux fins de leur participation aux travaux du Comité;

2. de recommander expressément au gouvernement d'instaurer un mécanisme permanent à cette fin, par un décret, un règlement ou une loi, de sorte que dorénavant les juges puissent connaître les règles applicables, sans avoir à attendre les recommandations de chaque comité à cet égard;

3. de façon subsidiaire, de payer à même son budget les frais de représentation de chacune des conférences.

Le gouvernement s'oppose aux demandes des conférences de juges. Il rappelle notamment que les Comités Bisson, Cimon et Johnson ont tous successivement, et pour divers motifs, rejeté ces demandes, les Comités Bisson et Johnson estimant qu'une recommandation en ce sens excéderait leur mandat et les pouvoirs qui leur étaient conférés.

La question est délicate; cependant, elle n'est pas nouvelle.

Ainsi, le Comité O'Donnell, après le dépôt de son rapport, a adressé une lettre au gouvernement afin de lui demander de payer les frais juridiques de représentation qu'avait dû engager la Conférence des juges du Québec pour sa participation aux travaux de ce Comité. Ces frais s'élevaient alors à plus de 150 000 $. Le gouvernement a cependant refusé de mettre en œuvre cette recommandation, en invoquant notamment le fait que celle-ci était tardive et que le Comité O'Donnell n'avait pas sollicité ni entendu les représentations du gouvernement à cet effet.

Le Comité Cimon a par la suite été saisi de la même question, mais n'a rendu aucune décision officielle. En effet, le Comité Cimon était d'avis qu'il était inutile de se prononcer expressément à ce sujet en raison notamment du fait qu'il avait décidé de payer, à même le budget du Comité, une partie importante des frais d'experts engagés par la Conférence. En agissant de la sorte, le Comité Cimon reconnaissait néanmoins implicitement, tout comme le Comité O'Donnell, qu'il pouvait arriver que la Conférence, selon les circonstances, ne soit pas tenue de payer seule les frais liés à ses représentations.

Les Comités Bisson et Johnson ont été également appelés à se prononcer sur ce sujet; tous deux ont décidé que le Comité n'avait pas le pouvoir de recommander expressément au gouvernement de rembourser les frais liés aux représentations de la Conférence.

Citant un extrait du rapport du Comité Bisson, le Comité Johnson s'est exprimé comme suit à ce sujet :

> *« 5.11. **Frais de représentation devant le Comité***
>
> *La Conférence demande qu'il soit recommandé que le gouvernement lui rembourse les honoraires et débours*

raisonnables qu'elle a dû engager aux fins de sa participation aux travaux du Comité. La Conférence demande également au Comité de recommander que le mécanisme choisi à cette fin soit permanent et qu'il soit précisé, par décret, règlement ou loi, de sorte que les juges connaissent à l'avance les règles applicables sans avoir à attendre les recommandations de chaque comité à cet égard.

Bien que le Comité soit sensible aux arguments présentés par la Conférence, il ne croit pas avoir le pouvoir de formuler de telles recommandations. Les fonctions du Comité sont définies à l'article 246.29 de la Loi sur les tribunaux judiciaires, *et celui-ci n'y voit rien qui puisse fonder le pouvoir que la Conférence lui demande d'exercer. Sur cette question, le présent Comité est d'accord avec le Comité Bisson, qui avait rejeté une demande semblable dans les termes suivants :*

> *« Également, concernant les frais de représentation, la Conférence demande que le paiement des honoraires d'avocat ou tous autres frais assumés jusqu'à ce jour par la Conférence, pour effectuer les représentations devant le Comité, soient remboursés.*
>
> *Le Comité ne croit pas que son mandat prévu à l'alinéa 3 de l'article 246.29, de la Loi concernant la rémunération des juges lui permette de suggérer des modifications aux deux éléments décrits ci-haut. Le Comité estime plutôt que de telles demandes relèvent de l'opportunité de la ministre de la Justice » (Rapport Bisson de septembre 1999, formation ayant trait aux juges de la Cour d'appel et des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec, à la page 50). »*

Avec respect pour l'opinion contraire, le Comité croit qu'il a compétence pour disposer des demandes formulées par les conférences au sujet du remboursement de leurs frais de représentation.

Le Comité, établi par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, est la version législative québécoise du mécanisme établi par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi de 1997*[5]. Le Comité n'agit pas à titre d'arbitre de différend ni à titre de tribunal judiciaire ou quasi judiciaire; il sert de « crible institutionnel » qui trouve sa source dans la Constitution et une partie importante de sa raison d'être dans le fait que les négociations entre la magistrature et le gouvernement sont interdites.

Le Comité doit être indépendant, objectif et efficace[6]. À cette fin, il doit notamment recevoir et étudier les observations de la magistrature et du gouvernement.

Les représentations de la magistrature dans ce contexte portent nécessairement, vu l'article 246.29 de la Loi, sur « *le traitement, le régime de retraite et les autres avantages sociaux des juges de la Cour du Québec...* »; elles portent aussi sur l'indépendance judiciaire et sur l'exercice de la compétence constitutionnelle du Comité, soit deux sujets qui bénéficient à la société dans son ensemble.

Il semble bien établi qu'il n'existe aucune obligation constitutionnelle à caractère général et automatique obligeant le gouvernement à rembourser tous les frais engagés par une conférence de juges (honoraires des avocats, d'experts et débours) afin de faire ses représentations au Comité[7].

Le Comité a-t-il néanmoins compétence pour recommander expressément au gouvernement de rembourser, au cas par cas, en tout ou en partie, les frais de représentation engagés par une conférence de juges pour faire ses représentations?

À la suite de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi de 1997*, la Cour suprême de Terre-Neuve a été saisie par l'association des juges de cette province d'une requête pour l'obtention d'un jugement déclaratoire d'inconstitutionnalité de certaines lois susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de la magistrature dans sa composante de sécurité financière.

---

[5] Précité, page I-3.
[6] *Id.*, paragraphe 169.
[7] Voir *R.* c. *Campbell*, [1999] 2 R.C.S. 956 et *Newfoundland Ass. of Provincial Court judges* v. *Newfoundland*, (2000) N.J. No. 258 (C.A.)

Le juge Roberts de la Cour suprême de Terre-Neuve a fait droit à la demande et analysé la question du remboursement des frais engagés par les juges tant devant sa Cour que devant la Commission de rémunération.

Fondant sa décision sur l'iniquité d'un système qui ferait en sorte que le pouvoir exécutif voie ses frais payés à même les fonds publics alors que ce ne serait pas le cas du pouvoir judiciaire, le juge Roberts conclut à l'existence d'une obligation constitutionnelle pour le gouvernement de payer les frais d'une représentation adéquate des juges tant devant le tribunal que devant la Commission de rémunération.

L'affaire a été portée en appel. Cependant, avant que la Cour d'appel de Terre-Neuve puisse en disposer, l'association des juges de l'Alberta a présenté à la Cour suprême du Canada une requête pour obtenir des directives d'application du *Renvoi de 1997*. Les juges de l'Alberta, par ce recours, demandaient à la Cour suprême du Canada de décider si, en application du « *Renvoi de 1997* », la province de l'Alberta était tenue de payer les frais raisonnables engagés par les juges pour participer aux travaux de la Commission ou à toute procédure judiciaire au cours de laquelle la province est appelée à justifier son refus de mettre en œuvre une recommandation de la Commission de rémunération des juges.

La Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Campbell*[8] a rejeté cette requête au motif qu'elle ne découlait pas de la mise en œuvre du « *Renvoi de 1997* ». Néanmoins, cet arrêt comporte des commentaires qui doivent être retenus. En effet, la Cour souligne qu'il peut y avoir des variations considérables dans la composition des commissions, dans leur procédure de même que dans les solutions retenues pour le paiement des frais engagés par les juges pour s'y faire représenter. Ensuite, au paragraphe 5, elle fait allusion à la décision du juge Roberts en ces termes :

> *« Dans certains cas, cette question sera résolue par voie d'accord. Souvent, la commission devra trancher la question, sous réserve d'appel en justice. Dans de tels cas, la position adoptée dans les motifs du juge Roberts dans Newfoundland Assn. of Provincial Court Judges, précité, pourrait convenir, point que nous n'avons pas besoin de commenter dans le cadre de la présente requête. Qu'il suffise de dire que, quelle que soit la solution retenue quant au paiement des frais en question, elle devrait être juste, équitable et raisonnable. »* (nous soulignons)

---

[8] Précité, page I-23.

Ce passage de l'arrêt Campbell est nuancé. S'il permet de conclure à l'inexistence d'une obligation constitutionnelle générale du gouvernement de payer les frais de représentation de la Conférence, il donne ouverture à une solution qui fait appel à l'équité et au caractère raisonnable du traitement de la question.

Le 1er septembre 2000, soit environ neuf mois après la décision dans l'arrêt Campbell, la Cour d'appel de Terre-Neuve a rendu jugement dans le pourvoi contre le jugement du juge Roberts.

Dans un arrêt très soigné, la Cour infirme la décision du juge Roberts sur la question du remboursement des frais et elle conclut à l'inexistence d'une règle universelle obligeant le gouvernement à rembourser les frais de représentation des juges.

En ce qui a trait à la question qui nous intéresse, la Cour d'appel se prononce cependant comme suit :

> *« 297 In R. v. Campbell, the Alberta Provincial Judges' Association sought directions arising out of the decisions in No. 1 and No. 2 as to whether in principle the government of Alberta was required to pay the reasonable expenses of the judiciary in participating in the newly-established commission process or in any subsequent judicial proceedings arising out of that process. The Court dismissed the application on the ground that it did not arise from the implementation of the judgments in Nos. 1 or 2. The Court nevertheless went on to reiterate that, although participation of judges or judges' associations was not required in the commission process or litigation relating thereto, there was nevertheless a requirement that "judicial compensation commissions were to be independent, effective and objective." I would observe therefore, that to the extent that participation of judges may be reasonably necessary or appropriate to enable the commission process to operate in accord with its constitutional mandate in a given case, it would seem to follow that reimbursement of all or at least a portion of the costs of that participation may be allowed. The Court further commented at [para.] 5:*
>
> > *The composition and the procedure established for hearings before the independent, effective and objective commissions may vary widely. So will the approach to the payment of the representational costs of the judges ..... Often the commission will have to determine the issue subject to an appeal to the court. In those circumstances the position*

> *adopted in the reasons of Roberts J. in Newfoundland Assn of Provincial Court Judges, supra [the decision under appeal in this case], may be appropriate, a matter upon which we need not comment in this motion. Suffice it to say, whatever may be the approach to the payment of costs it should be fair, equitable and reasonable.*

298 Although this cannot be regarded as a definitive ruling, it is worth noting that the Court recognized that circumstances may vary from case to case and with respect to the specific mechanisms required to be utilized by a given commission in the fulfilling of its functions, and that that may well dictate varying responses to the issue of payment of judges' representation costs. These observations are inconsistent with the principle of an automatic entitlement to full reimbursement of representation costs in all cases. In addition, the Court observed that the approach adopted by the trial judge in this case may be appropriate, thereby again signalling that, while full reimbursement may be appropriate in some cases, a different approach may also be dictated in others. Finally, in emphasizing that whatever the approach to payment of costs, "it should be fair, equitable and reasonable", there appears to be a recognition that at least in some cases, fairness, equity and reasonableness may require some obligation to pay.

299 I conclude from this analysis that while there may be special constitutional considerations affecting the issue of judges' reimbursement for representation costs, both at the commission and court levels, it cannot be said that there is a universal constitutional rule requiring in all cases that, in the words of the trial judge, "Government must constitutionally provide funding to the Judges for adequate representation before a tribunal and/or the courts...".

300 That does not preclude, however, a particular tribunal from recommending, upon a full consideration of the particular circumstances, that all or a portion of the representation costs be paid by government, where the commission is of the view that the role played or to be played by the judges in the process was reasonably necessary to enable the commission to fulfil its constitutional mandate with respect to that specific investigation. As a minimum, the

commission would want, I would think, to be satisfied that the participation of the judges was of significant assistance to the tribunal in understanding the scope and implications of the issues at stake and in thereby enabling it to be objective and effective. In that way, the entitlement of the judges to reimbursement for their costs will be tied back to the constitutional requirements, which are what, in a given case, justify treating judges differently. Applying Campbell, in the event that a commission refused to make such a recommendation, there would still be the option of seeking a court ruling on the issue. Nor does my conclusion preclude a court, seized of the matter as a result of a subsequent court challenge by the judges to the refusal of the government to implement a commission report, on the ground that the refusal did not meet the rational justification standard, from concluding, in the exercise of its discretion, that all or a portion of the representation costs before the commission and/or the court ought to be paid. In doing so, however, it would have to justify that exercise of discretion on the basis that either: (i) payment of the representation costs before the tribunal, or litigation costs before a court, was necessary, in the particular circumstances of that case, to advance the constitutional principles affecting the independent, effective and objective operations of the particular commission or affecting the independence of the judiciary generally; or (ii) in the case of litigation costs, full indemnity is warranted by the application of the ordinary principles applicable to the awarding of solicitor-client costs. » (nous soulignons)

Ces passages doivent être lus à la lumière notamment de ceux que l'on retrouve aux paragraphes 286 à 288 de cet arrêt :

> *« 286 One must be careful not to make too much of this point, however. It must be recognized that it is not every situation involving judicial compensation claims where it can be said that judicial independence will be truly in jeopardy if the substantive claims are not fully dealt with and accepted. This added dimension may therefore not be practically present in all cases.*
>
> *287 Secondly, it might be said that if the coverage of judges' costs of representation were to be left to the discretion of government as to whether they should be paid in a given case, as part of the overall compensation package coming*

out of the commission process, that in itself might adversely affect judicial independence because it might indirectly and improperly influence the position judges might or might not take in pursuing legitimate claims that might affect judicial independence. If, however, the judges were able to make submissions to the commission on the issue of representation costs, and the commission were to make a recommendation for payment, in whole or in part as part of the recommended compensation package, justifying that position on the basis of the importance of the participation of the judges in that process as a means of enabling the commission to fulfill its constitutional mandate in that particular case, then the matter of payment would not be solely in the discretion of government, but would in fact depend on the ability of the government to articulate a rational reason for not acceding to the recommendation.

288 Indeed, the Supreme Court in R. v. Campbell, *[1999] 2 S.C.R. 956 appeared to suggest an even more protective rule. There, the Court observed at [para.] 5 that "Often the commission will have to determine the issue [of payment of representational costs] subject to an appeal to the court" [Emphasis added], thereby implying that the issue of the obligation to pay representation costs could in any event be made the subject of adjudicative determination. The concern about a potential threat to judicial independence based on the possibility of the judges being placed at the whim of government as to whether they will be reimbursed for representation costs at the commission level therefore does not amount to a justification for a constitutional rule of full reimbursement in all cases. »* (nous soulignons)

Le Comité tient à souligner que, bien qu'il adhère d'une façon générale aux motifs et conclusions de la Cour d'appel de Terre-Neuve, il ne croit pas que l'on puisse dire, comme elle le laisse entendre au paragraphe 287, que la recommandation du Comité d'ordonner le remboursement des frais ferait partie à proprement parler de son aptitude à faire une recommandation au sujet de la rémunération des juges. En effet, comme l'a indiqué la Cour d'appel du Québec, à première vue, ces frais « *ne relèvent pas des conditions de travail ou des avantages sociaux du juge, au sens usuel conféré à ces termes (P.G.Q. c. Hamann, C.A., 30 avril 2001, par. 20).* » Le Comité estime cependant qu'il possède la compétence requise pour recommander expressément au gouvernement le remboursement des frais pour les autres motifs retenus par la Cour d'appel de Terre-Neuve.

Le Comité est institué par la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Issu de la Constitution et de la Loi, il possède les fonctions et les pouvoirs qui lui sont dévolus en gardant à l'esprit que, conformément à l'article 57 de la *Loi d'interprétation*[9], « *l'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin* ».

Selon la Loi, le Comité « *a pour fonctions d'évaluer [...] si le traitement, le régime de retraite et les autres avantages sociaux des juges [...] sont adéquats* », d'en faire rapport au gouvernement et de lui transmettre « *ses recommandations à cet égard* » (article 246.29 de la Loi).

En matière financière, la Loi prévoit que, dans le cadre des règles applicables et avec les pouvoirs conférés à un dirigeant d'organisme, le président est responsable de la gestion des ressources financières du Comité, qu'il peut à ce titre recourir aux services qu'il estime nécessaires. Il peut en outre, à la demande du gouvernement, du juge en chef de la Cour du Québec, de représentants des juges ou de sa propre initiative, confier à des experts l'examen de toute question.

Aucune disposition de la Loi ne traite expressément de la question des frais engagés pour la représentation des juges. Tel que souligné précédemment, comme l'a indiqué la Cour d'appel du Québec, à première vue ces frais « *ne relèvent pas des conditions de travail ou des avantages sociaux du juge, au sens usuel conféré à ces termes* ». Si l'on ne s'en tient qu'à cela, on pourrait croire que ce sujet serait donc a priori exclu de sa compétence et le Comité ne serait pas justifié de s'en saisir. Dans ces circonstances, la demande de remboursement des frais devrait être formulée au gouvernement qui devrait alors en disposer.

Cependant, cette avenue présente l'inconvénient incontournable souligné par la Cour d'appel de Terre-Neuve de laisser prise à une hypothétique influence gouvernementale sur les positions adoptées par les juges. Le gouvernement serait en effet placé dans la situation, inconfortable d'un point de vue constitutionnel, d'évaluer la pertinence et la portée des représentations faites par les juges devant le Comité, alors qu'il a lui-même présenté ses propres analyses et observations, dont il est permis de croire qu'elles diffèrent le plus souvent de celles formulées par les juges. De plus, c'est le Comité, compte tenu de son rôle et de sa perspective uniques, qui seul peut établir dans quelle mesure les frais engagés ont été utiles à l'exercice de son mandat et à la préservation de l'indépendance judiciaire.

---

[9] *Loi d'interprétation*, L.R.Q., chapitre I-16.

Ce sujet apparaît donc comme un accessoire nécessaire au mandat du Comité puisqu'il se rattache au déroulement de ses propres travaux : le Comité est donc fondé à se saisir de la question et à évaluer la pertinence et le caractère raisonnable des frais engagés par les juges. En conséquence, le Comité a la compétence requise pour déterminer si le remboursement des frais de représentation des juges répond à certains critères comme ceux qui sont évoqués par la Cour d'appel de Terre-Neuve et la Cour suprême du Canada, afin de formuler des recommandations à cet égard au gouvernement.

Le Comité conclut donc ce qui suit :

a) il n'y a pas d'obligation constitutionnelle générale pour le gouvernement de rembourser les frais de représentation des juges, dans tous les cas;

b) le Comité a la compétence voulue, s'il estime que les circonstances le justifient, pour recommander expressément au gouvernement de rembourser certains frais, notamment ceux qui ont été engagés afin de préserver l'indépendance judiciaire ou qui ont été particulièrement utiles aux travaux du Comité et à l'exercice de sa compétence;

c) dans l'exercice de sa compétence, le Comité doit s'assurer dans chaque cas que la solution retenue est juste, équitable et raisonnable.

Par ailleurs, le Comité croit que la compétence qu'il a de recommander expressément au gouvernement de rembourser des frais de représentation doit être exercée par lui, au cas par cas, et non au moyen d'un mécanisme qui serait mis en place par un décret, un règlement ou une loi. Le Comité ne formule donc aucune recommandation à cet égard. Pour les mêmes raisons, le Comité ne paiera pas à même son budget le remboursement des frais d'experts des conférences de juges.

(iv) Commentaires de Monsieur Michel Crête, membre des trois formations

Je ne partage pas le point de vue majoritaire du Comité selon lequel il possède la compétence nécessaire pour recommander au gouvernement le remboursement de certains frais reliés à la participation des conférences aux travaux du Comité. En cela, je

rejoins les Comités Bisson, Cimon et Johnson qui ont chacun reconnu l'absence de compétence en cette matière.

MICHEL CRETE, membre des trois formations

RAPPORT DE LA FORMATION EXERÇANT LES FONCTIONS DU COMITÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES QUANT AUX JUGES DE LA COUR DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES DE LA SECTION II

2. État de la rémunération globale des juges de la Cour du Québec II-1

2.1 Rappel des faits II-1
2.2 Commentaires et recommandations des intervenants II-1
(i) Conférence des juges du Québec II-1
a) La nature et le rôle du Comité II-1
b) La composition, l'organisation régionale et la compétence de la Cour du Québec II-2
c) Quant aux facteurs à prendre en considération relativement à la détermination de la rémunération adéquate II-3
d) Les propositions de la Conférence II-4
(ii) Gouvernement du Québec II-7
a) Analyse des facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire II-7
b) Analyse des facteurs de nature économique II-7
c) Analyse des facteurs de comparaison avec d'autres personnes II-8
d) Les propositions du gouvernement II-9
(iii) Réponses et répliques des parties II-11
2.3 Recommandations II-13
(i) Traitement II-13
(ii) Intérêts sur le paiement des traitements rétroactifs II-15
(iii) Indemnité pour frais de fonction des juges de la Cour du Québec II-15
(iv) Modifications au régime de retraite II-15
(v) Modifications aux régimes d'assurances II-15
(vi) Indemnité pour l'allocation de résidence II-16
(vii) Rémunération et avantages sociaux des présidents du Tribunal des droits de la personne et du Tribunal des professions II-16
(viii) Rémunération additionnelle des juges en situation de gestion II-17
(ix) Frais de représentation devant le Comité II-17

2. État de la rémunération globale des juges de la Cour du Québec

2.1 Rappel des faits

Le Comité a pris en considération l'ensemble des faits touchant l'historique des travaux des comités antérieurs, l'état de la rémunération des juges de différents groupes et le résumé de la compétence des cours qu'ils desservent. En annexe au présent rapport, le lecteur peut trouver les textes traitant de ces trois sujets selon le groupe de juges y étant associé.

2.2 Commentaires et recommandations des intervenants

(i) Conférence des juges du Québec

a) *La nature et le rôle du Comité*

La Conférence décrit les fonctions qui incombent au Comité comme uniques et n'ayant aucun autre équivalent. Elle rappelle que le Comité est une entité dont l'existence même et la fonction relèvent directement de la Constitution du Canada. La Conférence souligne que le Comité est appelé à se pencher sur la question de la rémunération des juges, laquelle doit impérativement être déterminée par un comité indépendant du gouvernement. Le Comité n'est donc pas ici engagé dans une étape de négociation semblable à celle qui a récemment occupé le gouvernement et l'ensemble de ses fonctionnaires.

La Conférence rappelle que le Comité n'exerce pas son rôle en vase clos, mais plutôt dans la foulée des travaux de l'ensemble des comités de la rémunération qui l'ont précédé. Elle fait état de plusieurs principes suivis par différents comités précédents ayant fait l'objet d'un consensus clair sur plusieurs points, notamment que la base de traitement des juges de la Cour du Québec devrait être substantiellement corrigée aux fins de s'établir à un niveau adéquat, que l'écart entre le traitement des juges de la Cour du Québec et celui des juges de la Cour supérieure est généralement plus grand que ce que justifie la seule distinction de compétence ou que la fonction de juge ne peut être comparée à d'autres fonctions supérieures au sein de l'État, invitant ainsi le Comité à s'en inspirer et à formuler ses recommandations en continuité avec ces fondements généralement retenus par ses prédécesseurs.

b) *La composition, l'organisation régionale et la compétence de la Cour du Québec*

La Conférence réitère que la Cour du Québec est l'une des institutions judiciaires parmi les plus importantes au Canada et qu'il est maintenant indéniable qu'aucune autre province du Canada n'a confié à ses juges une compétence comparable à celle du Québec. La Cour du Québec siège dans la totalité du territoire du Québec, soit dans 36 districts judiciaires desservant 98 palais de justice ou points de service. Grâce à la cour itinérante, les juges exercent également leurs fonctions auprès des communautés autochtones situées dans le Grand-Nord québécois (baie d'Hudson, baie James, baie d'Ungava) ainsi que sur la Côte-Nord.

Quant à la compétence dévolue à la Cour du Québec, la Conférence souligne qu'elle est une Cour de première instance ayant compétence en matière civile, administrative, criminelle et pénale, ainsi que dans les matières relatives à la jeunesse. De plus, les juges de la Cour exercent une compétence d'appel dans de nombreux cas prévus par la Loi, et cela, de façon exclusive à bien des égards. Les éléments suivants caractérisent la Cour du Québec :

a) presque la totalité des affaires en matière criminelle (à l'exception des procès pour meurtres et des procès devant jury) procèdent devant la Cour du Québec;

b) 100 % des affaires en matière pénale tombent sous la responsabilité de cette Cour, que ce soit par l'intermédiaire des juges de la Cour du Québec, des juges municipaux ou des juges de paix magistrats, lesquels relèvent tous du juge en chef de la Cour du Québec;

c) la totalité des affaires en matière de protection de la jeunesse sont traitées par les juges de la Cour du Québec assignés à cette chambre, sans compter la justice pénale pour adolescents et l'adoption qui relèvent également de leur responsabilité; et

d) en matière civile, selon le nombre de dossiers ouverts depuis cinq ans, de 77 % à 80 % des affaires civiles, y compris les dossiers des Petites créances, relèvent de la responsabilité de la Cour du Québec. Selon le nombre de causes inscrites au rôle, la Cour du Québec, Chambre civile, y compris les Petites créances, traite entre 58 % et 61 % des dossiers, et ce, pour les trois dernières années.

c) *Quant aux facteurs à prendre en considération relativement à la détermination de la rémunération adéquate*

Quant à la particularité de la fonction de juge, la Conférence souligne que l'évaluation de la rémunération des juges doit commencer par prendre en considération la reconnaissance du rôle particulier et des responsabilités des juges dans la société. Elle rappelle que la fonction judiciaire est tout à fait unique, qu'elle occupe « une place à part » et que la personne accédant à la magistrature devient une composante du pouvoir judiciaire. Selon la Conférence, cette personne n'occupe plus un emploi, elle acquiert un statut et devient la garante de la préservation de la primauté du droit. Elle a des obligations de réserve, d'impartialité, d'indépendance et d'intégrité qui exigent qu'elle se retire de toutes fonctions ou occupations pouvant mettre en péril l'essence même de ces notions.

Quant à la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate, ce facteur prend en compte les caractéristiques inhérentes à la fonction, l'évaluation des données comparables de même que la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la magistrature québécoise. La rémunération réservée à la magistrature est intimement liée à la dignité et aux responsabilités propres à la fonction de juge.

En ce qui concerne plus particulièrement la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge, mentionnons que, pour satisfaire à l'exigence de l'excellence, il faut prendre les moyens d'attirer les meilleurs candidats œuvrant dans toutes les sphères du droit. Un de ces moyens est sans doute la rémunération des juges. La Conférence souligne qu'au lieu de calculer le nombre de candidatures soumises, il importe de créer des conditions qui sauront attirer les meilleurs candidats et susciter les meilleures candidatures. Ainsi, le maintien d'une rémunération adéquate favorisera la diversité de la provenance des candidatures à la fonction de juge à la Cour du Québec, élément essentiel pour en enrichir l'expertise et ainsi continuer à répondre efficacement et adéquatement aux nombreux besoins des justiciables de diverses origines qui doivent faire face à des difficultés de plus en plus complexes.

La Conférence s'en remet à l'analyse du professeur Jean-Michel Cousineau, économiste, datée du 30 septembre 2010, relativement à l'interprétation des facteurs liés aux considérations économiques (alinéas 4, 5, 6 et 7 de l'article 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*). De façon résumée, la Conférence retient de cette analyse que la considération de l'ensemble des facteurs de la Loi ne soutient aucunement des mesures d'austérité en regard de la rémunération des juges menant à un recul ou à un gel de leur rémunération ou de leur pouvoir d'achat. Aucun des facteurs en cause ne saurait constituer un empêchement à une progression de la rémunération des juges et de leur pouvoir d'achat.

La Conférence réitère la valeur relative du facteur 8 de l'article 246.42 de la Loi 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 »* en rappelant que les juges ne sont pas des fonctionnaires et que leur rémunération ne peut simplement être appariée à celle d'autres employés de l'État.

La Conférence rappelle le facteur 9 de l'article 246.42 de la Loi, lequel demande de prendre en compte « *la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada* ». Elle indique que le Comité doit considérer que l'étendue de la compétence de la Cour du Québec est sans précédent, le tout en tenant compte de la fixation de la rémunération des juges de cette Cour.

La Conférence a présenté le classement des juges de la Cour du Québec et de ceux des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval par rapport à celui des juges des autres provinces et du fédéral. L'analyse de ce classement permet à la Conférence de constater que les juges du Québec sont progressivement passés du troisième au cinquième rang parmi les autres juges. La Conférence a présenté des données permettant de comparer le traitement des juges de la Cour du Québec et celui des juges de la Cour supérieure. Alors qu'en 1997 l'écart se situait à près de 46 %, en 2005 et en 2006 le même écart se situait autour de 12,5 %. Or, notamment en considérant l'application de la formule du montant forfaitaire préconisée par le Comité Johnson, l'écart a de nouveau progressé et s'établit maintenant à 20,8 %, soit un traitement de 267 200 $ pour les juges de la Cour supérieure et de 221 270 $ pour les juges de la Cour du Québec. Par contre, la Conférence indique ne pas requérir la parité de traitement entre les juges de la Cour du Québec et ceux de la Cour supérieure, malgré l'étendue de la compétence des juges de la Cour du Québec. Selon la Conférence, un écart de l'ordre de 12,5 % entre le traitement des juges de la Cour supérieure et celui des juges de la Cour du Québec comme établi par le Comité Cimon semblait être approprié, dans les circonstances.

d) *Les propositions de la Conférence*

Quant au traitement des juges de la Cour du Québec, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que soit corrigé l'effet indésirable occasionné par la formule du montant forfaitaire préconisée par le Comité Johnson. En effet, les juges ont connu une baisse de leur traitement au 1er juillet 2009, ce qui ne pouvait certainement pas être l'objectif souhaité par le Comité Johnson et n'était nullement justifié dans les circonstances;
- que le traitement des juges ainsi corrigé soit augmenté pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie de même que de l'enrichissement collectif;

- que le pouvoir d'achat des juges soit maintenu et qu'il n'y ait en conséquence aucune érosion ni diminution de ce pouvoir d'achat;
- que soit évitée une détérioration additionnelle de la situation relative des juges de la Cour du Québec par rapport au traitement versé aux juges de nomination fédérale, lequel constitue la principale donnée comparable en l'espèce, et que l'écart relatif soit ramené à son niveau optimal de 2001 à 2007.

Quant aux intérêts sur le paiement des traitements rétroactifs, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le paiement des traitements rétroactifs comprenne des intérêts au taux légal prévu par la Loi, le tout selon l'une ou l'autre des options suivantes :

  a) que le paiement des traitements rétroactifs au 1er juillet de la première année couverte par les travaux du Comité comprenne des intérêts au taux légal prévu par la Loi; ou

  b) que le traitement soit automatiquement ajusté au 30 juin de la dernière année couverte par les travaux du Comité selon l'IPC du Québec, et ce, en attendant les recommandations du prochain Comité.

Quant à l'assurance collective, la Conférence n'a fait aucune recommandation à ce sujet, se réservant toutefois le droit de répondre à certaines observations du gouvernement en temps opportun, s'il y a lieu. Elle a néanmoins souligné que toute contribution additionnelle des juges aux régimes d'assurance collective, le cas échéant, devrait nécessairement être accompagnée d'une augmentation du traitement de base équivalente, en tenant compte de l'impact fiscal.

Quant à l'indemnité pour frais de fonction des juges de la Cour du Québec, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que l'indemnité pour frais de fonction des juges puînés passe de 4 000 $ à 5 000 $;
- que l'indemnité pour frais de fonction du juge en chef, du juge en chef associé, des juges en chef adjoints, des juges coordonnateurs, des juges coordonnateurs adjoints et du juge responsable de la formation de la Cour du Québec soit également augmentée dans la même proportion que celle des juges puînés de la Cour du Québec.

Quant à l'indemnité pour résidence de fonction du juge en chef ou du juge en chef associé, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que l'indemnité pour résidence de fonction du juge en chef s'établisse à 1 500 $ par mois à compter de sa nomination à cette fonction. Par la suite, la Conférence demande que cette indemnité soit automatiquement indexée chaque année pour tenir compte de l'augmentation du coût de la vie et que l'IPC du logement pour la ville de Québec puisse être utilisé comme base de référence.

Quant à la rémunération et aux avantages sociaux des présidents du Tribunal des droits de la personne et du Tribunal des professions, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité recommande l'amendement des articles 92 et 116 de la Loi de manière à ce que les fonctions de président du Tribunal des droits de la personne et de président du Tribunal des professions soient ajoutées à la liste des juges auxquels lesdits articles sont applicables.

Quant à la rémunération additionnelle des juges en situation de gestion, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité préserve le statu quo quant à la rémunération additionnelle attachée à l'exercice de certaines fonctions de gestion à la Cour du Québec.

Quant aux frais de représentation devant le Comité, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité recommande au gouvernement de rembourser à la Conférence les honoraires qu'elle a versés et les débours raisonnables qu'elle a dû faire aux fins de sa préparation aux travaux du Comité et que le mécanisme choisi à cette fin soit permanent et qu'il soit précisé soit par un décret, un règlement ou une loi, de sorte que les juges connaissent à l'avance les règles applicables, sans avoir à attendre les recommandations de chaque Comité à cet égard;
- subsidiairement, que le Comité paie à même son budget les frais d'experts engagés et à engager par la Conférence.

(ii) Gouvernement du Québec

Le gouvernement souligne, comme lors des comités précédents, que les facteurs de l'article 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* peuvent être regroupés en trois catégories, soit les facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire (paragraphes 1, 2 et 3), les facteurs de nature économique (paragraphes 4 à 7) et les facteurs de comparaison avec d'autres personnes (paragraphes 8 et 9).

a) *Analyse des facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire*

Le gouvernement souligne que le portrait des 270 juges de la Cour du Québec et de l'exercice de leur compétence n'a subi aucune modification significative depuis 2008. En outre, comme dans les années passées, il n'existe aucune difficulté à recruter d'excellents candidats ni à maintenir la représentativité des secteurs public et privé dans les nominations. En effet, pour les 34 nominations effectuées entre le 1er janvier 2008 et le 30 avril 2010, 706 candidatures ont été reçues et 148 candidats ont été déclarés aptes à l'exercice de la fonction de juge. Les données présentées démontrent que la provenance des candidatures (secteur privé ou public) est représentative des compétences confiées à la Cour du Québec. Quant aux juges en poste, 48 % d'entre eux proviennent du secteur privé et 52 % sont issus du secteur public. Le ralentissement de l'évolution du traitement des juges de la Cour du Québec ne semble d'ailleurs pas avoir diminué l'intérêt des avocats pour la fonction de juge.

b) *Analyse des facteurs de nature économique*

Selon le gouvernement, depuis 2008, la conjoncture économique s'est sérieusement détériorée. Aujourd'hui, l'incertitude persiste dans les perspectives économiques mondiales et la reprise au Québec est hésitante. Cela a rendu précaire l'état des finances publiques et a accru le niveau d'endettement du Québec. Ce contexte impose une gestion des fonds publics très rigoureuse. Ainsi, la croissance des dépenses de programme et celle des salaires des employés de l'État seront strictement encadrées au cours des prochaines années. Par ailleurs, tous les contribuables sont appelés à consentir des efforts importants.

Entre autres, le gouvernement souligne que le traitement des juges de la Cour du Québec a augmenté près de deux fois plus rapidement que le PIB par habitant entre 1997 et 2009. Il représente aujourd'hui près de six fois la rémunération annuelle moyenne des travailleurs du Québec et près de quatre fois le revenu moyen des unités familiales québécoises. Pour la même période de 1997 à 2009, leur pouvoir d'achat a augmenté de 56 %, comparativement à 2,5 % pour l'ensemble des salariés québécois.

Au chapitre de l'état des finances publiques, le gouvernement indique que, parmi d'autres mesures, il encadrera rigoureusement la croissance des salaires des employés de l'État au cours des prochaines années. Il relève qu'une entente de principe a été conclue en juin 2010 avec les syndicats du Front commun représentant près de 500 000 employés de l'État. Cette entente prévoit notamment des augmentations salariales passant graduellement de 0,5 % à 2 % pour les années 2010-2011 à 2014-2015 : des augmentations additionnelles balisées pourraient être consenties en fonction de la variation de l'inflation ou de la croissance économique.

c) *Analyse des facteurs de comparaison avec d'autres personnes*

À ce chapitre, le gouvernement indique qu'il appert que les juges de la Cour du Québec ont maintenu leur avantage par rapport aux personnes rémunérées à même les fonds publics, notamment les sous-ministres en titre. En 2009, l'écart était de 2,7 %. Celui-ci augmente à 13 % en tenant compte de la suspension des primes de rendement des sous-ministres effective en 2009-2010 et 2010-2011. Le gouvernement rappelle que les sous-ministres gagnaient davantage que les juges de la Cour du Québec en 1997.

L'écart entre le traitement des juges de la Cour du Québec et le salaire maximal des avocats et procureurs du gouvernement a plus que doublé au cours des douze dernières années, passant de 54,9 % en 1997 à 119,6 % en 2009. Actuellement, le traitement des juges de la Cour du Québec représente plus de deux fois celui des avocats et procureurs du gouvernement. De plus, le traitement des juges de la Cour du Québec représente près de deux fois (1,9) le traitement maximal des membres des tribunaux administratifs.

Comparativement aux juges des autres cours provinciales, les écarts se sont quelque peu amenuisés par rapport à l'année 2008, mais la rémunération globale des juges de la Cour du Québec est demeurée avantageuse compte tenu de la situation du Québec, notamment sa richesse collective et le coût de la vie moins élevé. Ainsi, le gouvernement relève qu'avec leur traitement au 1er juillet 2009 (221 270 $), les juges de la Cour du Québec occupaient le troisième rang parmi les juges des cours provinciales, derrière l'Ontario et la Colombie-Britannique. Le traitement moyen pondéré par le nombre de juges dans chaque province dépassait de 3,0 % celui des juges de la Cour du Québec. En pondérant les résultats des comparaisons en fonction de divers facteurs économiques, la rémunération globale des juges de la Cour du Québec devance celle des juges des autres cours provinciales de 8,1 % à 26,1 %, selon le facteur considéré. Par exemple, en pondérant selon le PIB par habitant, la rémunération globale des juges de la Cour du Québec est supérieure de 26,1 % à la rémunération moyenne des juges des autres provinces. Le gouvernement précise aussi que la valeur des régimes de retraite et d'assurance des juges de la Cour du Québec se situe au deuxième rang parmi les régimes offerts aux juges des cours provinciales.

d) *Les propositions du gouvernement*

Quant aux observations liées au traitement :

- Le gouvernement est d'avis qu'une interprétation rigide et stricte des conclusions de son analyse pourrait logiquement l'amener à proposer le maintien de la rémunération actuelle des juges de la Cour du Québec. Malgré cela, le gouvernement choisit de proposer des augmentations de traitement.

	2009	2010	2011	2012
Traitement	221 270 $	222 376 $	224 044 $	226 284 $
Augmentations		0,5 %	0,75 %	1,0 %

- Ces augmentations sont du même ordre que celles fixées notamment pour l'ensemble du personnel d'encadrement et de direction des secteurs public et parapublic, y compris les sous-ministres. Dans les circonstances actuelles et afin de respecter le facteur de la Loi portant sur l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées avec des fonds publics d'autre part, il apparaît justifié et raisonnable de ne pas offrir aux juges un traitement distinct. De l'avis du gouvernement, cette proposition s'inscrit dans le cadre établi par la Cour suprême dans son *Renvoi de 1997*.
- Afin de compléter l'information relative à l'exercice de la fonction de juge de la Cour du Québec, le gouvernement propose une évaluation comparative conjointe de la charge de travail des juges de la Cour du Québec en regard de l'étendue de leur compétence. Cela permettrait de rendre plus complètes et rigoureuses les informations nécessaires pour statuer sur la valeur à accorder, le cas échéant, à leur compétence et à leur charge de travail aux fins de la rémunération. Cela permettrait également une application optimale des facteurs de comparaison prévus à la Loi ainsi qu'une appréciation objective du bien-fondé des écarts de traitement par rapport aux autres personnes rémunérées à même les fonds publics et aux juges des autres cours provinciales.

Quant aux observations liées au régime de retraite :

- Le gouvernement considère que le régime de retraite des juges de la Cour du Québec est adéquat. Ce régime découle principalement des recommandations des Comités Bisson et O'Donnell. De plus, les comparaisons effectuées avec les régimes de retraite des juges des autres provinces canadiennes permettent de conclure que le régime québécois se compare très avantageusement à ces régimes. En conséquence, le gouvernement ne propose aucune modification au régime de retraite des juges de la Cour du Québec.

Quant aux observations liées aux régimes d'assurance :

- Le gouvernement propose des réaménagements qui, à partir de l'année 2012, répartiraient plus équitablement les coûts sans imposer aux juges une charge financière additionnelle déraisonnable. En résumé, le gouvernement propose que :

  - le régime d'assurance accident maladie facultatif soit intégré au régime obligatoire;

  - les primes du régime d'assurance vie facultatif soient payées totalement par les juges;

  - les primes du régime d'assurance salaire de longue durée soient payées par les juges;

  - le gouvernement paye, pour une période de trois ans, la totalité des primes du régime d'assurance accident maladie auquel serait intégré le régime facultatif;

  - un compte de gestion santé soit créé pour un montant annuel de 500 $ par juge;

  - le gouvernement paye la totalité des primes du régime obligatoire d'assurance vie;

  - les surplus découlant des régimes accident maladie obligatoires appartiennent au gouvernement à compter du 1er janvier 2012. Toutefois, les surplus accumulés jusqu'au 31 décembre 2011 demeureraient la propriété des juges.

- Ces propositions feraient en sorte que les primes payées par les juges passeraient de 1,07 % à 1,81 % de leur traitement annuel, ce qui représente une somme additionnelle de 1 637 $. Toutefois, ils bénéficieraient d'un compte de gestion santé de 500 $. La valeur de la part assumée par le gouvernement demeurerait au deuxième rang au Canada. Rappelons que les primes payées par les juges n'ont pas augmenté depuis 1994 et que le gouvernement assume les hausses de tarification depuis cette date.
- Le gouvernement propose également des modalités de répartition des surplus appartenant aux juges à l'égard du régime d'assurance accident maladie obligatoire et des modalités de remboursement de primes concernant l'assurance vie de base et facultative.

(iii) Réponses et répliques des parties

Réponses

La Conférence des juges du Québec a commenté les observations du gouvernement datées du 1er octobre 2010 dans le document intitulé « *Réponse de la Conférence des juges du Québec aux observations du gouvernement déposées le 1er octobre 2010 relatives aux juges de la Cour du Québec et des juges des cours municipales de Montréal, Laval et Québec* », remis au Comité le 13 octobre 2010. De manière résumée, la Conférence réitère ses propositions et justifications formulées le 30 septembre 2010 et répond aux arguments avancés par le gouvernement dans ses observations initiales. En ce qui concerne particulièrement les régimes d'assurance collective, elle demande au Comité : que la question des régimes d'assurance collective soit examinée dans une deuxième phase des travaux du Comité, laquelle pourrait débuter dès le dépôt du rapport du Comité relatif au traitement; dans tous les cas, que toute contribution additionnelle des juges aux régimes d'assurance collective s'accompagne d'une amélioration des protections offertes au titre de l'assurance maladie et qu'il n'en découle pas une diminution de la rémunération globale des juges ou une annulation des augmentations de traitement préalablement consenties; que les augmentations de traitement soient suffisantes pour combler la contribution additionnelle des juges et, également, procurer une augmentation de leur rémunération globale pour tenir compte des autres facteurs de la Loi; que le compte de gestion santé soit établi à au moins 1 500 $ et que les recommandations du Comité quant aux régimes d'assurance collective n'entrent pas en vigueur avant le 1er janvier 2013, compte tenu de l'impact des modifications envisagées. Elle demande, enfin, que le Comité formule des recommandations visant à éviter que les juges ne soient pris de court au moment de présenter leurs observations au Comité sur la rémunération des juges.

Le 14 octobre 2010, le gouvernement a présenté au Comité une « *Réplique globale du Gouvernement aux observations de la Conférence des juges du Québec, de la Conférence des juges municipaux et de la Conférence des juges de paix magistrats* ». De façon générale, le gouvernement maintient ses conclusions et propositions telles qu'elles ont été présentées le 1er octobre 2010. Le gouvernement rejette le principe de l'écart fixe et précise que la rémunération des juges du Québec ne saurait dépendre ultimement de celle fixée par le fédéral pour les juges relevant de sa compétence. L'acceptation des demandes des conférences mènerait à d'importantes augmentations. Le total des coûts de l'acceptation de ces demandes pour le gouvernement et les municipalités est estimé à plus de 50 millions de dollars pour la première année. À titre indicatif, au 1er juillet 2010 :

- le traitement annuel des juges de la Cour du Québec passerait de 221 270 $ à 241 244 $, soit une augmentation de 9,03 %;
- celui des juges municipaux, tant les juges municipaux à titre exclusif que les juges municipaux rémunérés à la séance, passerait de 191 507 $ à 212 295 $, soit une hausse de 10,86 %; et
- celui des juges de paix magistrats passerait de 110 000 $ à 205 058 $, soit une hausse de 86,42 %.

Le gouvernement conteste les observations d'ordre financier de la Conférence. Il rejette la demande d'indexation automatique aux termes de la période ou le versement d'intérêts sur les paiements rétroactifs. Il n'apporte aucun changement à l'indemnité pour frais de fonction des juges de la Cour du Québec. Il maintient dans son état actuel, soit 1 150 $ par mois, l'indemnité pour résidence de fonction du juge en chef et du juge en chef associé et rejette donc la demande d'augmentation à 1 500 $. Toutefois, il se dit en accord avec la demande de la Conférence concernant la rémunération et les avantages sociaux des présidents du Tribunal des droits de la personne et du Tribunal des professions. Finalement, le gouvernement s'en tient au rejet de la demande de la Conférence concernant le remboursement de ses frais de représentation.

Répliques

Les Conférences ont demandé au Comité d'avoir un droit de réplique à la présentation des observations gouvernementales lors des audiences des 21 et 22 octobre 2010. Le 25 octobre 2010, elles ont déposé leurs commentaires supplémentaires à cet effet. La Conférence des juges du Québec a produit une « *Réplique aux représentations orales du gouvernement du Québec relatives à la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales de Montréal, Laval et Québec* ».

2.3 Recommandations

(i) Traitement

Recommandation (1)

Le Comité recommande que le traitement des juges de la Cour du Québec soit établi comme suit :

- **Au 1er juillet 2010 : 225 737 $**
- **Au 1er juillet 2011 : 228 333 $**
- **Au 1er juillet 2012 : 232 443 $**

Dans l'exercice de son rôle constitutionnel visant essentiellement la détermination du niveau de rémunération approprié des juges en cause, le Comité souligne dès le départ que ses recommandations tiennent compte de tous les facteurs prévus par la Loi à l'article 246.42. Le Comité retient que la Cour du Québec possède une compétence unique au Canada. À l'instar de la Cour suprême dans l'arrêt *Therrien (Re)*[10], le Comité reconnaît le caractère unique de la fonction judiciaire. Dans cette perspective et comme l'a mentionné le Comité Bisson en 1998, la juridiction des juges du Québec est beaucoup plus vaste que celle des juges de nomination provinciale de la grande majorité des autres provinces.

Les recommandations du Comité concernant le traitement des juges de la Cour du Québec se fondent d'abord sur la nécessité d'exclure l'usage de la formule du montant forfaitaire, en raison des effets inattendus et indésirables qu'elle pourrait de nouveau entraîner à la lumière de l'analyse des facteurs prévus par la Loi. L'exercice auquel s'est livré le Comité a pris en compte l'effet cumulatif de l'évolution de l'IPC sur le coût de la vie et l'enrichissement relatif, que révèle la croissance de la rémunération des salariés québécois et du revenu par habitant durant la période 2007-2009. Sans vouloir calquer ses recommandations sur les augmentations salariales consenties aux employés de l'État pour les trois prochaines années, le Comité considère que la rémunération des juges ne peut échapper aux contraintes qu'imposent l'état des finances publiques et les perspectives économiques des trois prochaines années.

---

[10] *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3.

Le traitement recommandé pour 2010, soit 225 737 $, est le fruit d'un exercice qui consiste à intégrer annuellement au salaire de base les effets cumulatifs de l'évolution de l'IPC depuis 2007[11] majorés de 0,5 %. Prenant en compte les ajustements visant les régimes d'assurance que propose le gouvernement et l'accord de la Conférence des juges de la Cour du Québec avec un réaménagement raisonnable des coûts reliés auxdits régimes, le Comité a été sensible aux arguments visant à prévenir les effets négatifs de cette charge additionnelle sur le pouvoir d'achat des juges et l'écart de leur rémunération, lorsque comparée à celle des juges de la Cour supérieure. En conséquence et étant donné qu'il est d'accord avec la proposition de mettre en application dès le 1er janvier 2012 les amendements aux régimes d'assurance, le Comité recommande de majorer de 1,15 % le traitement des juges de la Cour du Québec au 1er juillet 2011 et de le fixer à 228 333 $. Comme l'augmentation des coûts des régimes aura plein effet au 1er janvier 2012, le Comité recommande de hausser de 1,8 % le traitement des juges pour le fixer à 232 443 $ au 1er juillet 2012. Le Comité considère que l'augmentation de 5,05 % sur trois ans du traitement actuel des juges de la Cour du Québec (221 270 $) et le traitement qu'ils auront en 2013 (232 443 $) sont raisonnables.

Sans vouloir imposer aux comités futurs l'usage de ratios pour formuler leurs recommandations, le Comité reconnaît que l'écart de rémunération entre les juges de la Cour du Québec et ceux de la Cour supérieure doit faire l'objet d'un suivi, afin de ne pas le voir s'élargir indûment. Le Comité est d'avis que sa recommandation répond adéquatement à cette préoccupation partagée par la majorité des intervenants, compte tenu de la conjoncture et de la situation générale de l'économie québécoise. Considérant la base de traitement sur laquelle le Comité a fondé ses recommandations pour 2010, il est juste de rappeler que le ratio de la rémunération des juges du Québec sur l'ensemble de la rémunération des salariés du Québec aurait été de 5,8 en 2009, donc le plus élevé parmi les provinces canadiennes à part l'Île-du-Prince-Édouard. Nul ne peut ignorer que, dans le contexte canadien, les écarts de richesse défavorisent le Québec dans une proportion de plus de 10 %.

En somme, sans adopter une attitude pessimiste à l'égard de la situation économique du Québec, le Comité considère que la prudence est de mise et que sa recommandation ne peut être assimilée à une mesure d'austérité.

---

[11] Soit 224 221 $.

(ii) Intérêts sur le paiement des traitements rétroactifs

Bien que le Comité ne recommande pas le versement des intérêts sur le paiement des traitements rétroactifs, le Comité souligne à nouveau l'importance que le gouvernement fasse le nécessaire pour que les membres du prochain comité soient nommés conformément aux dispositions claires de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, afin d'éliminer ces retards de paiement.

(iii) Indemnité pour frais de fonction des juges de la Cour du Québec

Recommandation (2)

Le Comité recommande le statu quo quant aux frais de fonction du juge en chef, du juge en chef associé, des juges en chef adjoints, des juges coordonnateurs, des juges coordonnateurs adjoints, du juge responsable de la formation et des juges puînés de la Cour du Québec.

Les montants établis actuellement sont jugés adéquats et le Comité les reconduit pour la durée de son mandat.

(iv) Modifications au régime de retraite

Recommandation (3)

Le Comité recommande le statu quo quant au régime de retraite des juges de la Cour du Québec pour la durée de son mandat.

(v) Modifications aux régimes d'assurances

Recommandation (4)

Comme le propose le gouvernement, le Comité recommande qu'à compter du 1er janvier 2012 les modifications suivantes soient en vigueur et qu'elles visent les régimes d'assurance des juges de la Cour du Québec :

- **Que le régime d'assurance accident maladie facultatif soit intégré au régime obligatoire.**
- **Que les primes du régime d'assurance vie facultatif soient payées totalement par les juges.**

- **Que les primes du régime d'assurance salaire de longue durée soient payées par les juges.**

- **Que le gouvernement paye, pour une période de trois ans, la totalité des primes du régime d'assurance accident maladie auquel serait intégré le régime facultatif.**

- **Qu'un compte de gestion santé soit créé pour un montant annuel de 500 $ par juge.**

- **Que le gouvernement paye la totalité des primes du régime d'assurance vie obligatoire.**

- **Que les surplus découlant des régimes accident maladie obligatoires appartiennent au gouvernement à compter du 1er janvier 2012. Toutefois, que les surplus accumulés jusqu'au 31 décembre 2011 demeurent la propriété des juges.**

(vi) Indemnité pour l'allocation de résidence

Recommandation (5)

Le Comité recommande le *statu quo* quant à l'allocation de résidence de fonction du juge en chef ou du juge en chef associé pour la durée de son mandat.

(vii) Rémunération et avantages sociaux des présidents du Tribunal des droits de la personne et du Tribunal des professions

Recommandation (6)

Les parties étant d'accord, le Comité recommande que les articles 92 et 116 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* soient amendés de manière à ce que les fonctions de président du Tribunal des droits de la personne et de président du Tribunal des professions soient ajoutées à la liste des juges auxquels lesdits articles sont applicables. Ainsi, ces articles se liraient comme suit :

> ***«92. Le juge en chef, le juge en chef associé ou un juge en chef adjoint demeure en fonction malgré l'expiration de son mandat jusqu'à ce qu'il soit remplacé.***

Congé d'étude.

Ce juge, de même que le président du Tribunal des droits de la personne ou le président du Tribunal des professions, a droit, s'il a exercé pendant au moins sept ans une fonction de juge en chef, de juge en chef associé, de juge en chef adjoint, de président du Tribunal des droits de la personne ou de président du Tribunal des professions, à un congé rémunéré consacré à l'étude, à la recherche ou à toute autre activité de nature juridique compatible avec la fonction judiciaire. Ce congé est d'un an dans le cas du juge en chef et du juge en chef associé et de 6 mois dans le cas d'un juge en chef adjoint, du président du Tribunal des droits de la personne ou du président du Tribunal des professions.

116. Le juge qui a exercé la fonction de juge en chef, de juge en chef associé, ou de juge en chef adjoint, de président du Tribunal des droits de la personne ou de président du Tribunal des professions pendant au moins 7 ans a droit de recevoir, jusqu'à ce que son traitement de juge soit égal au montant du traitement et de la rémunération additionnelle qu'il recevait lorsqu'il a cessé d'occuper cette fonction, la différence entre ce dernier montant et son traitement.»

(viii) Rémunération additionnelle des juges en situation de gestion

Recommandation (7)

Le Comité recommande le statu quo quant à la rémunération additionnelle attachée à l'exercice de certaines fonctions de gestion à la Cour du Québec pour la durée de son mandat.

(ix) Frais de représentation devant le Comité

Recommandation (8)

Le Comité recommande expressément que le gouvernement rembourse à la Conférence des juges du Québec la somme de 60 000 $.

Cette recommandation que le Comité considère comme juste, équitable et raisonnable représente environ 12 % des honoraires et débours des procureurs et experts de la Conférence avant les taxes, lesquels se sont élevés à environ 485 000 $.

À l'appui de cette recommandation, le Comité note que la Conférence regroupe 270 juges de la Cour du Québec et 36 juges des cours municipales de Montréal, de Laval et de Québec; que tous les intervenants, y compris le gouvernement du Québec, ont laissé à la Conférence le soin de dresser l'historique des travaux du Comité et des jugements qui ont circonscrit sa compétence; qu'une intervention de la Conférence a eu pour effet de modifier le décret de nomination des membres du comité; que l'expertise des professeurs Grammond et Power a permis au Comité de bien circonscrire la compétence des juges de la Cour du Québec, notamment en la comparant à celles des juges de la Cour supérieure et des juges des autres provinces au Canada; que la Conférence a présenté une argumentation très détaillée, pertinente et ayant permis au Comité de se prononcer sur sa compétence pour recommander le remboursement des frais de représentation de certains intervenants.

RAPPORT DE LA FORMATION EXERÇANT LES FONCTIONS DU COMITÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES QUANT AUX JUGES DES COURS MUNICIPALES

TABLE DES MATIÈRES DE LA SECTION III

3. État de la rémunération globale des juges municipaux III-1

3.1 Note préliminaire III-1
3.2 Rappel des faits III-1
3.3 Commentaires et recommandations des intervenants III-1
(i) Conférence des juges du Québec III-1
a) Note préliminaire III-1
b) La composition, l'organisation et la compétence des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval III-1
c) Quant aux facteurs à prendre en considération relativement à la détermination de la rémunération adéquate III-2
d) Les propositions de la Conférence III-4
(ii) Conférence des juges municipaux du Québec III-5
a) Introduction III-5
b) Juridiction et déontologie III-6
c) Sommaire de la position de la Conférence III-6
d) Quant aux facteurs énumérés à l'article 246.42 ..... III-7
e) Les propositions de la Conférence III-8
(iii) Gouvernement du Québec III-10
a) Analyse des facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire III-12
b) Analyse des facteurs de nature économique III-13
c) Analyse des facteurs de comparaison avec d'autres personnes III-13
d) Les propositions du gouvernement III-14
(iv) Union des municipalités du Québec (UMQ) III-15
a) État et évolution de la rémunération des juges municipaux III-15
b) Observations de l'UMQ relativement aux facteurs mentionnés dans la Loi III-16
c) Les propositions de l'UMQ III-18
(v) Réponses et répliques des parties III-18
3.4 Recommandations III-21
3.5 Juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval III-21
(i) Traitement III-21
(ii) Intérêts sur le paiement des traitements rétroactifs des juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval III-22
(iii) Indemnités pour frais de fonction des juges de cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval III-22
(iv) Modifications au régime de retraite III-23
(v) Modifications aux régimes d'assurances III-23

(vi) Rémunération additionnelle des juges en situation de gestion III-24
3.6 Juges municipaux rémunérés à la séance III-24
(i) Traitement des juges municipaux rémunérés à la séance III-24
(ii) Modifications aux régimes de retraite et aux régimes d'assurances collectives III-25
(iii) Rémunération additionnelle du juge municipal responsable de la formation et les frais de fonction du juge municipal responsable de la formation III-26
(iv) Autres volets de la rémunération III-26
(v) Frais de représentation et d'expertises devant le Comité III-27

3. État de la rémunération globale des juges municipaux

3.1 Note préliminaire

Les juges des cours municipales se divisent en deux groupes : les juges municipaux à titre exclusif (JME), qui exercent leurs fonctions dans les cours municipales des villes de Laval, de Montréal et de Québec, et des juges municipaux rémunérés à la séance (JMS), qui œuvrent dans l'ensemble des municipalités du Québec. Le texte suivant réfère aux juges des cours municipales par l'un ou l'autre des sigles suivants : (JME) ou (JMS) dépendamment du sens des propos.

3.2 Rappel des faits

Le Comité a pris en considération l'ensemble des faits touchant l'historique des travaux des comités antérieurs, la situation de la rémunération actuelle des juges de différents groupes et le résumé de la compétences des cours qu'ils desservent. En Annexe au présent rapport, le lecteur peut retrouver les textes traitant de ces trois sujets selon le groupe de juges y étant associé.

3.3 Commentaires et recommandations des intervenants

(i) Conférence des juges du Québec

a) *Note préliminaire*

Devant le Comité, la Conférence des juges du Québec représente également les juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval. Elle a donc présenté ses observations quant à la formation relative aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la *Loi sur les cours municipales* en ce qui a trait toutefois uniquement aux juges des cours municipales de Montréal, de Laval et de Québec.

b) *La composition, l'organisation et la compétence des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval*

Il y a 36 juges permanents qui sont affectés à temps plein aux cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval. Trente juges sont affectés à la cour municipale de Montréal, trois juges sont affectés à la cour municipale de Québec et trois juges sont affectés à la cour municipale de Laval. Les cours municipales de Montréal, de Laval et

de Québec sont maintenant régies par la *Loi sur les cours municipales*. Elles exercent une compétence en matière civile, de même qu'en matière pénale et criminelle.

c) *Quant aux facteurs à prendre en considération relativement à la détermination de la rémunération adéquate*

Quant à la particularité de la fonction de juge (art. 246.42, al. 1 de la Loi), la Conférence souligne que l'évaluation de la rémunération des juges doit commencer par la reconnaissance du rôle spécial et des responsabilités des juges dans la société. Elle rappelle que la fonction judiciaire est tout à fait unique, qu'elle occupe « une place à part » et que la personne accédant à la magistrature devient une composante du pouvoir judiciaire. Selon la Conférence, cette personne n'occupe plus un emploi, elle acquiert un statut et devient la garante de la préservation de la primauté du droit. Elle a des obligations de réserve, d'impartialité, d'indépendance et d'intégrité qui exigent qu'elle se retire de toutes fonctions ou occupations pouvant mettre en péril l'essence même de ces notions.

Quant au facteur de la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate (art. 246.42, al. 2 de la Loi), il prend en compte les caractéristiques inhérentes de la fonction, l'évaluation des comparables de même que la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la magistrature québécoise. La rémunération réservée à la magistrature est intimement liée à la dignité et aux responsabilités propres à la fonction de juge.

Particulièrement quant au facteur de la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge (art. 246.42, al. 3 de la Loi), pour satisfaire à l'exigence de l'excellence, il faut prendre les moyens pour attirer les meilleurs candidats œuvrant dans toutes les sphères du droit. Un de ces moyens est sans doute le facteur de la rémunération des juges.

La Conférence souligne qu'il importe plus de créer des conditions qui sauront attirer les meilleurs candidats et susciter les meilleures candidatures. Ainsi, le maintien d'une rémunération adéquate favorisera la diversité de la provenance des candidatures à la fonction de juge à la Cour du Québec, élément essentiel pour en enrichir son expertise et ainsi continuer à répondre efficacement et adéquatement aux nombreux besoins de justiciables de diverses origines qui doivent faire face à des difficultés de plus en plus complexes.

Quant aux facteurs reliés aux considérations économiques, la Conférence s'en remet à l'analyse du professeur Jean-Michel Cousineau, économiste, datée du 30 septembre 2010 (alinéas 4, 5, 6 et 7 de l'article 246.42 de la Loi). De façon résumée, la Conférence retient de cette analyse que la considération de l'ensemble des facteurs de la Loi ne supporte aucunement des mesures d'austérité en regard de la rémunération

des juges menant à un recul ou à un gel de la rémunération des juges ou de leur pouvoir d'achat. Aucun des facteurs en cause ne saurait constituer un empêchement à la progression de la rémunération des juges et de leur pouvoir d'achat.

Quant au facteur 8 de l'article 246.42 de la Loi, soit l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et celle des autres personnes rémunérées à même les fonds publics, d'autre part, la Conférence réitère la valeur relative de ce facteur en rappelant que les juges ne sont pas des fonctionnaires de l'État et que leur rémunération ne peut simplement être appariée à celle d'autres fonctionnaires de l'État. À titre indicatif, elle présente certaines informations quant à l'état et à l'évolution de la rémunération des sous-ministres en titre SM-1 à SM-4 ainsi que du Secrétaire général du gouvernement (SG) comparativement aux juges de la Cour du Québec et des cours municipales visées par ces observations. Elle constate que le Secrétaire général du gouvernement et les sous-ministres en titre ont connu, entre 2006 et 2009, une hausse de leur traitement de base variant de 6,12 % à 23,60 %, alors que, pour la même période, les juges de la Cour du Québec ont vu leur traitement augmenter de 1,72 %. Les juges des cours municipales visés, quant à eux, ont subi un gel de leur traitement. La Conférence conclut à ce titre qu'indépendamment de la qualification du traitement des administrateurs de l'État, force est de constater que leur traitement a continué de progresser et que l'état des finances publiques n'a certainement pas constitué un frein à cet égard ou un motif pour diminuer leur pouvoir d'achat comme cela a été le cas pour les juges pour la période 2007-2009.

La Conférence rappelle le facteur 9 de l'article 246.42 de la Loi, lequel demande de prendre en compte « *la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada* ». Elle indique que le Comité doit considérer que l'étendue de la compétence de la Cour du Québec est sans précédent, le tout en tenant compte de la fixation de la rémunération des juges de cette Cour. La Conférence a présenté le rangement des juges de la Cour du Québec et ceux des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval par rapport à celui des juges des autres provinces et du fédéral. L'écart relatif entre le traitement des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval et celui des juges de la Cour du Québec permet la constatation qu'à partir de l'an 2001, c'est-à-dire à la suite de l'abandon de la parité des traitements, cet écart était d'environ 11 %. En 2006, l'écart était de 12 % et a commencé à se creuser davantage à la suite des recommandations du Comité Johnson pour s'établir à 13,5 % en 2009. Comparativement aux juges de la Cour supérieure, les juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval avaient, en 2009, une différence de traitement de 28,3 %. La Conférence souligne quant aux juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval qu'un écart de 12 % entre leur traitement par rapport à celui des juges de la Cour du Québec refléterait à juste titre l'importance de la compétence exercée par ces juges municipaux.

d) *Les propositions de la Conférence*

Quant au traitement des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que soit évitée une détérioration additionnelle de la situation relative des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval par rapport au traitement versé aux juges de la Cour du Québec;
- que l'écart entre le traitement des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval par rapport au traitement versé aux juges de la Cour du Québec soit ramené à son niveau optimal de 2001 à 2007 à l'ordre de 12 % et maintenu en moyenne à ce même niveau.

Quant aux intérêts sur les paiements des traitements rétroactifs, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que les paiements des traitements rétroactifs comprennent des intérêts au taux légal prévu par la Loi, le tout selon l'une ou l'autre des options suivantes :

  a) que les paiements des traitements rétroactifs au 1er juillet de la première année couverte par les travaux du Comité comprennent des intérêts au taux légal prévu par la Loi; ou

  b) que le traitement soit automatiquement ajusté au 30 juin de la dernière année couverte par les travaux du Comité selon l'IPC du Québec, et ce, en attendant les recommandations du prochain Comité.

Quant à l'indemnité pour frais de fonction des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- Quant aux juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval, la Conférence demande que ces frais soient augmentés, avec les adaptations nécessaires, dans la même proportion que celle des juges puînés de la Cour du Québec.

Quant à la rémunération additionnelle des juges en situation de gestion, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- La Conférence demande au Comité de préserver le statu quo quant à la rémunération additionnelle attachée à l'exercice de certaines fonctions de gestion des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval.

Quant aux frais de représentation devant le Comité, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité recommande au gouvernement de rembourser à la Conférence les honoraires et débours raisonnables qu'elle a dû engager aux fins de sa préparation aux travaux du Comité et que le mécanisme choisi à cette fin soit permanent et qu'il soit précisé soit par décret, réglementation ou législation, de sorte que les juges connaissent à l'avance les règles applicables, sans avoir à attendre les recommandations de chaque Comité à cet égard;
- subsidiairement, que le Comité paye à même son budget les frais d'experts engagés et à engager par la Conférence.

(ii) Conférence des juges municipaux du Québec

a) *Introduction*

La Conférence des juges municipaux du Québec représente l'ensemble des juges municipaux rémunérés à la séance. Il s'agit là de tous les juges municipaux, sauf ceux nommés spécifiquement aux cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval. La Conférence représente ainsi 47 juges siégeant dans 83 cours municipales à travers tout le Québec. En 2007, des 47 juges, sept n'ont pas d'affectation. Sur les 40 juges actifs, qui siègent dans les 83 cours municipales, 23 se consacrent exclusivement à leur charge (pour avoir produit une déclaration au juge en chef, à cet effet), soit près de 58 %. Les juges des cours municipales rémunérés à la séance deviennent des juges à temps plein dans une proportion qui ne cesse d'augmenter. Malgré cela, ils sont privés des avantages du régime de retraite des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval ou des mêmes avantages sociaux alors qu'ils exercent pourtant dans des conditions très similaires.

Plus de la moitié des juges exerçant leurs fonctions reçoivent désormais des revenus de 120 000 $, soit une rémunération largement supérieure à la moitié du maximum annuel (95 000 $). Les juges qui retirent une rémunération de 90 % et plus du maximum

prévu totalisent 37,5 % des effectifs. Ce n'est que pour seulement 12 juges que l'on peut dire que ce revenu est un revenu d'appoint (85 000 $ et moins).

b) *Juridiction et déontologie*

La juridiction des juges des cours municipales rémunérés à la séance est devenue identique à celle des juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval et des autres cours municipales par la modification de l'article 1 de la *Loi sur les cours municipales*. La Conférence note qu'avec le temps, les cours municipales ont vu leurs champs de compétence augmenter substantiellement dans l'ensemble du système judiciaire, sans compter la complexité toujours grandissante des affaires entendues et la modification fréquente des lois. La Conférence rappelle un fait important soit qu'une municipalité peut renoncer, et plusieurs l'ont fait, à ce que *« sa »* Cour entende les poursuites sommaires de la partie XXVII du *Code criminel*, et ce, pour des raisons purement économiques. Ces dossiers sont alors référés en Cour du Québec et les coûts sont alors assumés par l'État. Le nombre de séances peut varier à la baisse du seul fait qu'une ville opte pour que la Cour ne traite plus de la partie XXVII du *Code criminel*.

Quant à la déontologie, il est clair désormais qu'un juge municipal qui, autrefois, était limité uniquement à ne pas agir, directement ou indirectement, pour ou contre une municipalité où il siégeait, ne peut plus, désormais et au surcroît, exercer en matière criminelle, pénale et civile devant la Cour du Québec, ni devant aucune Cour municipale. En conséquence, principalement en région, l'exercice de la profession d'avocat devient alors extrêmement limité et difficile à rentabiliser. Le statut du juge municipal rémunéré à la séance est donc devenu de plus en plus précaire. Le resserrement des règles déontologiques l'isole doublement à la fois de la pratique en société, et à la fois d'un bassin de clients potentiels, et ce, particulièrement s'il est de province. Il est toujours sujet à la disparition de *« sa »* Cour ou à sa fusion avec d'autres cours, et peut se retrouver soudainement sans affectation.

c) *Sommaire de la position de la Conférence*

En présentant ses observations, la Conférence des juges municipaux a ciblé un objectif, laissant de côté d'autres demandes qui seraient légitimes : que ce Comité de la rémunération fixe d'ores et déjà un moment et un cadre appropriés pour un examen approfondi de la question de la faisabilité d'un régime de retraite et d'un régime d'assurances collectives, et entre-temps, de façon intérimaire, recommande de pallier l'injustice dont sont victimes les membres de la Conférence. Toutefois, la Conférence ajoute que cette position prise ne se veut pas, ni ne doit être interprétée comme une quelconque reconnaissance ou acquiescement à la dernière réponse du gouvernement au rapport Cimon, ni non plus au rapport Johnson.

La Conférence réclame aussi que l'égalité et la parité soient maintenues pour la rémunération maximale de juges municipaux à la séance avec celles de leurs collègues de Montréal, de Québec et de Laval. Les deux autres demandes portent sur la rémunération du juge responsable de la formation et les frais de représentation devant le présent Comité.

d) *Quant aux facteurs énumérés à l'article 246.42*

La Conférence les regroupe en deux sous-catégories, soit les facteurs portant sur la qualité de juge et ceux qui sont plus de nature économique.

Les facteurs concernant le juge « ès qualités »

Dans cette catégorie, la Conférence détermine les facteurs suivants :

- les particularités de la fonction de juge;
- la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate;
- la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge;
- « *la formation compétente eu égard aux juges de cours municipales auxquels s'applique la* Loi sur les cours municipales *prend également en considération le fait que ces juges exercent principalement leurs fonctions à temps partiel* »;
- la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada.

La Conférence détermine plusieurs particularités propres à la fonction de juge municipal siégeant à la séance. Malgré que les juges rémunérés à la séance exercent substantiellement la même juridiction et effectuent le même type de travail que les juges salariés, ils ne bénéficient pas des avantages d'un régime de retraite et d'assurances collectives comme les juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval. La prestation de travail des juges municipaux comporte quotidiennement des contraintes reliées au milieu, à la disponibilité et aux délais. La règle de disponibilité d'un juge municipal fait en sorte qu'un juge municipal de garde peut être joint en tout temps pour une comparution ou pour d'autres raisons nécessitant son intervention tant la fin de semaine qu'en soirée. Il couvre tout le territoire québécois et, dans certains cas, il peut être amené à se déplacer considérablement. Une indemnité leur est versée en fonction du kilométrage et une rémunération très réduite pour le temps de déplacement est allouée. La Conférence souligne les habiletés que doivent développer les juges des cours municipales qui sont le royaume du défendeur non représenté. Le bassin de recrutement des juges municipaux est devenu extrêmement restreint étant

donné les contraintes en matière de déontologie, les conditions de travail et la précarité de leurs affectations.

Les facteurs de nature économique

La Conférence regroupe ces facteurs comme suit :

- l'indice du coût de la vie;
- la conjoncture économique du Québec et la situation générale de l'économie québécoise;
- l'évolution du revenu réel par habitant au Québec;
- l'état des finances publiques ou des finances municipales, selon la formation compétente;
- l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés, d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées à même les fonds publics, d'autre part;
- la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada.

Compte tenu de ses propositions, la Conférence laisse le soin aux autres conférences de commenter plus à fond le rapport de la firme SECOR du 21 septembre 2010. Elle constate, une fois de plus, l'absence de données relatives aux municipalités qui la concernent, si ce n'est une brève mention de ville de Saguenay et de Longueuil.

Quant à la comparaison avec d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada, la Conférence souligne que la situation de juges municipaux rémunérés à la séance est unique, et le rapport de la firme SECOR ne peut que faire état du gel de leur rémunération depuis trois ans.

e) *Les propositions de la Conférence*

Quant au traitement des juges municipaux rémunérés à la séance, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité reconnaisse à nouveau et recommande la parité de rémunération maximale entre les juges municipaux rémunérés à la

séance et les juges salariés des cours municipales de Montréal, de Québec ou de Laval.

Quant au régime de retraite et au régime d'assurance collective, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité recommande au gouvernement qu'il s'engage, à l'intérieur du délai fixé par ce Comité, à participer par le biais de ses experts en régimes de retraite et assurance collective, les experts des parties intéressées, et les experts retenus par ce Comité, et sous son égide, à examiner la mise sur pied d'un régime de retraite et d'un régime d'assurance, de repérer les difficultés et les solutions possibles, de déterminer les coûts, et de faire rapport au Comité dans le délai prescrit;
- de manière à assurer une protection provisoire aux juges rémunérés à la séance, que le Comité recommande au gouvernement qu'il s'engage à modifier l'article 725 de la *Loi sur les impôts* pour y ajouter un alinéa f) se lisant comme suit : « la partie des sommes reçues par le contribuable à titre de rémunération pour les fonctions de juge municipal auprès d'une municipalité qui représente une somme versée par cette municipalité pour compenser le contribuable pour l'absence d'un régime de retraite ou d'un régime d'assurance collective, dans la mesure où la municipalité ne met pas de tels régimes à la disposition du contribuable et d'identifier comme tel par la municipalité ».

Quant à la rémunération et aux frais de fonction du juge municipal responsable de la formation, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes:

- que le Comité recommande que la rémunération additionnelle du juge municipal responsable de la formation soit identique à celle du juge responsable de la formation de la Cour du Québec. Ses frais de fonction devraient être du même ordre et doivent être payés par le gouvernement du Québec.

Quant aux autres volets de la rémunération, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité recommande au gouvernement le statu quo et donc la reconduction des décrets 934-2008 et 31-2008, sauf en ce qui concerne

les quatre propositions de la Conférence, tout en spécifiant au Rapport que cette reconduction est demandée par la Conférence en considération de cinq propositions qu'elle demande au Comité d'analyser.

Quant aux frais de représentation et d'expertise, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- La Conférence réclame d'être remboursée d'un montant raisonnable, pour les frais de représentation et d'expertise qu'elle doit encourir pour sa participation aux travaux du Comité, la préparation de son mémoire et ses représentations.

(iii) Gouvernement du Québec

Dans le cadre de l'introduction de ses observations, le gouvernement souligne que les juges des cours municipales se divisent en deux groupes. D'une part, les juges municipaux à titre exclusif exercent leurs fonctions dans les cours municipales des villes de Montréal, de Québec et de Laval. D'autre part, des juges municipaux rémunérés à la séance œuvrent dans l'ensemble des municipalités du Québec. Le gouvernement rappelle que dans son rapport de 2008, le Comité Johnson a conclu que la rémunération versée respectivement aux juges municipaux à titre exclusif et aux juges municipaux rémunérés à la séance se situait au-delà de ce qu'elle devrait être. Par conséquent, il a recommandé le statu quo dans les deux cas pour les années 2007, 2008 et 2009. Le Comité a également recommandé quelques modifications techniques au régime de retraite auquel participent les juges municipaux à titre exclusif. Le gouvernement indique avoir intégralement suivi ces recommandations du Comité Johnson.

En ce qui concerne la période du 1er juillet 2010 au 30 juin 2013, l'analyse de l'ensemble de ces facteurs et la mise à jour des données disponibles démontrent que les juges municipaux à titre exclusif maintiendront vraisemblablement une position avantageuse alors que le contexte économique demeure difficile et que la situation financière des municipalités est toujours précaire. En fait, le gouvernement soumet que la rémunération des juges municipaux payés à la séance et des juges municipaux à titre exclusif est plus qu'adéquate. Dans ce contexte, il est d'avis, au terme de son analyse, qu'il y a des raisons suffisantes pour maintenir leurs rémunérations respectives à leurs niveaux actuels et ce, pour les trois années couvertes par le mandat du Comité. Le gouvernement propose également quelques réaménagements aux régimes d'assurance auxquels participent les juges municipaux à titre exclusif.

Le gouvernement présente le portrait actuel des juges municipaux et de leur rémunération globale comme suit.

Trente-cinq juges municipaux à titre exclusif siègent aux cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval, soit 29 à Montréal, trois à Québec et trois à Laval. En outre, il y a actuellement 40 juges municipaux rémunérés à la séance qui exercent leurs fonctions à travers le Québec. Certains d'entre eux siègent, à titre provisoire, dans les cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval.

L'ensemble des juges des cours municipales exercent la même compétence. En matière criminelle, ces juges ont, depuis le 1er janvier 2002, la compétence d'un juge de paix magistrat, alors qu'auparavant, ils détenaient en cette matière la même compétence que les juges de la Cour du Québec (ci-après « JCQ »). De ce fait, les juges des cours municipales peuvent instruire les poursuites introduites en vertu de la Partie XXVII du *Code criminel* (déclaration de culpabilité par procédure sommaire). Cela dit, il importe de souligner que l'exercice de cette compétence est en décroissance et qu'aujourd'hui, il concerne un nombre limité de juges des cours municipales.

Juges municipaux à titre exclusif

Au 1er juillet 2009, la rémunération globale des juges municipaux à titre exclusif atteignait 257 673 $. Leur traitement était alors de 191 507 $. En plus du traitement, la rémunération globale tient compte de la valeur du régime de retraite, des régimes d'assurance et du régime étatique (cotisations au Fonds des services de santé). Toutefois, il n'inclut pas les coûts relatifs au perfectionnement, aux congés sabbatiques et aux frais de fonction. Les trois juges-présidents et le juge-président adjoint reçoivent respectivement une rémunération additionnelle de 8 % et de 6 % de leur traitement annuel de base. Le traitement des juges municipaux à titre exclusif a augmenté de 69 % depuis 1997, comparativement à 28,6 % pour l'ensemble des salariés québécois pendant la même période. En outre, les juges municipaux à titre exclusif bénéficient de régimes de retraite et d'assurance collective généreux. D'une part, le régime de retraite offre une véritable sécurité financière à long terme. D'autre part, les régimes d'assurance procurent des couvertures complètes en matière d'assurance accident, maladie, d'assurance vie et d'assurance invalidité et, selon les cas, protègent tant le juge que son conjoint et ses personnes à charge.

Les valeurs respectives du régime de retraite et des régimes d'assurance se situent, dans chaque cas, au deuxième rang par rapport à la valeur des régimes offerts aux juges des cours provinciales au Canada.

Juges municipaux rémunérés à la séance

Au 1er juillet 2009, le tarif à la séance versé aux juges municipaux rémunérés à la séance était de 855 $ tandis que leurs traitements annuels minimal et maximal étaient fixés à 8 550 $ et à 191 507 $. Depuis 1997, ce traitement a augmenté de 69 %.

Les juges municipaux rémunérés à la séance ne participent à aucun régime de retraite ou d'assurance collective. En contrepartie, depuis les travaux du Comité Cimon, ils reçoivent une compensation équivalente à 13 % de leur traitement annuel pour l'absence d'un régime de retraite. Par conséquent, le tarif de base pour une séance, établi à 855 $, augmente à 966 $ en y ajoutant cette compensation.

Le Comité Johnson a recommandé le maintien de la tarification en vigueur des juges municipaux rémunérés à la séance incluant cette compensation de 13 %. Dans les faits, le Comité estimait que les juges municipaux rémunérés à la séance devraient recevoir une compensation équivalant à 31,85 % de leur traitement pour l'absence d'un régime de retraite (22,6 %) et d'un régime d'assurance collective (9,25 %). Cela dit, pour le Comité, cette compensation de 31,85 % devait s'appliquer sur le tarif à la séance qu'il jugeait adéquat soit 650 $, le portant ainsi à 857 $. Dans le contexte où le tarif à la séance en vigueur établi à 966 $ (incluant la compensation de 13 %) excédait déjà ce montant, le Comité Johnson n'a recommandé aucune augmentation de la compensation existante.

Le gouvernement observe que, comme lors des comités précédents, les facteurs de l'article 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* peuvent être regroupés en trois catégories, soit les facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire (paragraphes 1°, 2° et 3°), les facteurs de nature économique (paragraphes 4° à 7°) et les facteurs de comparaison avec d'autres personnes (paragraphes 8° et 9°). Les observations du gouvernement visent globalement les juges des cours municipales, qu'ils exercent à titre exclusif ou à la séance.

a) *Analyse des facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire*

Le gouvernement souligne le portrait des 75 juges des cours municipales et de l'exercice de leur compétence qui n'a subi aucune modification significative depuis 2008. En outre, il n'existe aucune difficulté à recruter d'excellents candidats pour pourvoir les postes de juges des cours municipales. Les données récentes n'illustrent aucun problème à attirer des candidats pour les postes de juge des cours municipales. Le seul appel de candidatures tenu entre le 1er avril 2007 et le 31 mars 2010 pour quatre postes de juges des cours municipales à la ville de Montréal a attiré 69 candidats. Parmi eux, 41 provenaient du secteur public (59 %) et 28, de la pratique privée (41 %). Parmi les candidats du privé, trois étaient des juges rémunérés à la séance à temps partiel ayant une pratique privée en tant qu'avocat. Au terme du concours, 23 candidats ont été déclarés aptes. Parmi eux, une forte proportion, soit 43,5 % (10/23), étaient des juges rémunérés à la séance ou des juges de paix magistrats.

b) *Analyse des facteurs de nature économique*

L'analyse de ces facteurs économiques révèle qu'après la récession de 2008-2009, l'incertitude persiste dans les perspectives économiques mondiales et que la reprise au Québec est hésitante. Le ralentissement de certains secteurs de l'économie québécoise a provoqué des fermetures d'usine, entraînant la désaffection de bâtiments et la baisse de leur valeur foncière. Cette situation peut être particulièrement difficile pour des villes mono-industrielles. En fait, à l'instar du gouvernement du Québec, les municipalités évoluent dans un contexte économique et budgétaire difficile. L'analyse démontre également que la rémunération globale de tous les juges des cours municipales est plus qu'adéquate, qu'ils agissent à titre exclusif ou qu'ils soient rémunérés à la séance. De 1997 à 2009, l'augmentation de 69 % du traitement des juges des cours municipales surpasse largement les hausses du PIB par habitant et de l'inflation qui, pendant cette même période, ont été respectivement de 50 % et de 25 %. En outre, le pouvoir d'achat des juges des cours municipales a augmenté de 34 % au cours des douze dernières années, comparativement à 2,5 % pour l'ensemble des salariés québécois.

c) *Analyse des facteurs de comparaison avec d'autres personnes*

Le gouvernement indique dans ses observations que les juges des cours municipales exercent des *compétences similaires* à celles des juges de paix magistrats ou que la compétence des juges des cours municipales *se rapproche davantage* de celle des juges de paix magistrats. Pourtant, il existe des écarts importants entre ces deux groupes sur le plan de la rémunération. À titre indicatif, au 1er juillet 2009, le traitement des juges des cours municipales était de 191 507 $ tandis que celui des juges de paix magistrats était de 110 000 $. Le traitement de 110 000 $ des juges de paix magistrats correspond au niveau établi par le Comité Johnson en 2008, et leur rémunération globale est avantageuse par rapport à celle des juges de paix des autres provinces. Au terme de son analyse de 2010, le gouvernement conclut que la rémunération des juges de paix magistrats est toujours adéquate. Par ailleurs, selon le gouvernement, la comparaison avec les juges des cours provinciales illustre que, malgré une compétence moins étendue et une diminution continue de l'exercice de la compétence en matière criminelle, les juges des cours municipales reçoivent encore aujourd'hui une rémunération plus qu'avantageuse, allant jusqu'à excéder le traitement versé aux juges de deux cours provinciales. Le gouvernement rappelle que suivant l'arrêt *Minc* c. *Québec* [2005] 2 R.C.S. 286, cette différence de compétence justifie une disparité de traitement entre les juges des cours municipales et les juges de la Cour du Québec.

d) *Les propositions du gouvernement*

Quant aux observations liées au traitement :

- Le gouvernement considère que le traitement annuel des juges des cours municipales devrait être plus près de celui des JPM que de celui des juges de la Cour du Québec. Ainsi, le gouvernement propose de maintenir à leurs niveaux actuels le traitement des juges municipaux à titre exclusif et la tarification versée aux juges municipaux rémunérés à la séance jusqu'au 30 juin 2013.

Quant aux observations liées au régime de retraite :

- Les juges municipaux à titre exclusif de Laval et de Québec participent au même régime de retraite que les juges de la Cour du Québec. Ceux de la ville de Montréal participent à un régime de retraite « miroir » administré par la ville elle-même. Le gouvernement juge que ce régime demeure adéquat et ne propose aucune modification à cet égard.
- Pour les juges municipaux rémunérés à la séance, le gouvernement propose le maintien de la compensation actuelle de 13 % du traitement annuel.

Quant aux observations liées aux régimes d'assurance :

- Les juges municipaux à titre exclusif participent aux mêmes régimes d'assurance que les juges de la Cour du Québec. Dans ses observations de 2008, le gouvernement proposait déjà certaines modifications à ces régimes d'assurance. Le gouvernement propose certains réaménagements dans les couvertures des régimes assurés, et ce, dans la perspective d'une répartition plus équitable des coûts sans toutefois imposer aux juges une charge financière additionnelle déraisonnable. Cette proposition exige une augmentation de la contribution des juges moindre que celle prévue en 2008. Les modifications qui seront éventuellement apportées à ces régimes seront applicables aux juges municipaux à titre exclusif. En résumé, le gouvernement propose que :

  - le régime d'assurance accident maladie facultatif soit intégré avec le régime assuré obligatoire d'assurance accident maladie;
  - les primes associées au régime facultatif d'assurance vie soient entièrement payées par les juges à partir du 1er janvier 2012;

- les primes associées au régime d'assurance salaire de longue durée soient dorénavant payées par les juges;

- les villes assument, pour une période de trois ans, la totalité des primes du régime d'assurance accident maladie auquel serait intégré le régime facultatif tel qu'il est mentionné précédemment;

- un compte de gestion santé soit mis sur pied pour un montant annuel de 500 $ par juge;

- les villes payent la totalité des primes du régime obligatoire d'assurance vie;

- les surplus découlant des régimes accident maladie obligatoires appartiennent aux villes à compter du 1er janvier 2012. Toutefois, les surplus accumulés jusqu'au 31 décembre 2011 demeureraient la propriété des juges.

- Ces réaménagements feront en sorte que les juges municipaux à titre exclusif, à l'instar des juges de la Cour du Québec, subiront une augmentation de leur contribution. Cette augmentation pourrait correspondre à un montant additionnel variant entre 1350 $ et 1550 $ selon la protection détenue par le juge en accident maladie (familiale, monoparentale ou individuelle). Toutefois, les juges municipaux à titre exclusif bénéficieraient dorénavant d'un compte de gestion santé de 500 $. La valeur de la part assumée par les villes se situerait à 8,1 % du traitement annuel, se maintenant ainsi au deuxième rang au Canada parmi les régimes offerts aux juges des cours provinciales. Le gouvernement propose également des modalités de répartition des surplus appartenant aux juges à l'égard du régime d'accident maladie obligatoire et des modalités de remboursement de primes concernant l'assurance vie de base et facultative.

(iv) Union des municipalités du Québec (UMQ)

a) *État et évolution de la rémunération des juges municipaux*

Selon l'UMQ, la rémunération globale des juges de cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec au 1er juillet 2009 est la suivante : traitement 191 507 $; valeur du régime de retraite (20,96 %) 40 140 $; valeur des assurances 17 868 $; valeur des régimes étatiques (4,26 %) 8 158 $ pour un total global de 257 673 $.

L'évolution de la rémunération annuelle des juges des cours municipales de Laval, de Montréal et de Québec depuis 1997 représente une augmentation de 68,7 %. Quant au régime de retraite et/ou régime d'assurance des juges des cours municipales de Laval et de Québec, ces derniers participent au même régime que les juges de la Cour du Québec. Ceux de la ville de Montréal participent à un régime de retraite « miroir » administré par la ville elle-même. En ce qui a trait au régime de retraite, l'UMQ souligne que les juges municipaux, à titre exclusif, se situent au premier rang au Canada, lorsque comparés aux juges des cours provinciales des autres provinces. Pour ce qui est de l'assurance, ils se situent au deuxième rang au Canada, juste après l'Ontario, quant à la valeur de la charge du gouvernement ou de la municipalité.

Le traitement des juges rémunérés à la séance au 1er juillet 2009 est le suivant :

- demi-séance (moins de deux heures) : 641 $
- séance (deux à cinq heures) : 855 $
- double séance (plus de cinq heures) : 1 710 $
- maximum annuel 2006-2007 : 191 507 $

Toutefois, comme le souligne l'UMQ, les juges à la séance ne bénéficient pas d'un régime de retraite ou d'assurance collective. Depuis le 1er janvier 2005, ils reçoivent un montant additionnel représentant 13 % de leur traitement annuel en compensation de la valeur d'un régime de retraite. En ajoutant ladite compensation, le tarif de base pour une séance fixée à 855 $ doit être augmenté à 966 $. Au surplus, les juges municipaux à la séance bénéficient d'une allocation des frais de fonction de 4 000 $ par année en remboursement des frais qu'ils engagent dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ont aussi droit à des frais de voyage à certaines conditions. Somme toute, l'évolution des tarifs pour les juges municipaux rémunérés à la séance depuis le 1er janvier 1997 jusqu'au 1er juillet 2009 a augmenté de 71 %, alors que cette augmentation pour la même période quant à la rémunération maximale annuelle est de 68,7 %.

b) *Observations de l'UMQ relativement aux facteurs mentionnés dans la Loi*

État des finances publiques municipales

L'UMQ rappelle que les municipalités du Québec évoluent toujours dans un contexte financier difficile. L'évolution de leurs responsabilités et des besoins croissants en matière d'infrastructures ont des répercussions directes sur la situation financière des municipalités. En résumé, les villes doivent composer avec une augmentation de leurs responsabilités qui exerce une pression croissante sur leurs finances, un impôt foncier qui ne répond plus à leurs besoins et un déficit d'infrastructures à combler de l'ordre de

18 milliards de dollars. L'UMQ rappelle que les différentes mesures annoncées récemment par le gouvernement viendront accroître l'ampleur des problèmes budgétaires des municipalités, dont les hausses prochaines de la TVQ. Ces hausses, conjuguées à une croissance accélérée des investissements municipaux, entraîneront pour les municipalités des dépenses supplémentaires de 83 millions de dollars dès 2011 et de près de 490 millions d'ici 2014. L'état des finances municipales risque d'être encore plus difficile dans les prochaines années étant donné que les municipalités voient leur rôle s'accentuer tant en raison des transferts de responsabilités des paliers supérieurs du gouvernement que des demandes des citoyens. Enfin, l'UMQ insiste toujours sur le fait que la marge de manœuvre financière des municipalités ne peut être évaluée à la lumière des revenus provenant des constats d'infraction et encaissés pour les villes par la Cour municipale.

Analyse des facteurs de nature économique

En résumé, l'analyse de différents facteurs de nature économique confirme l'avance salariale de juges municipaux. Entre 1997 et 2009, l'augmentation du traitement des juges municipaux a été de 70 % alors que les hausses par habitant et de l'inflation pendant cette même période ont été respectivement de 50 % et de 25 %.

Comparaison avec les juges de paix magistrats

Selon l'UMQ, de moins en moins de juges municipaux exercent une compétence criminelle. À peine 20 % des cours municipales exercent cette compétence. L'UMQ réitère son constat que la fonction de juge municipal se rapproche beaucoup plus de celle de juge de paix magistrat que de celle de juge de la Cour du Québec. Or, le maximum du salaire des juges municipaux est d'environ 81 000 $ de plus par année que celui des juges de paix magistrats.

Comparaison avec d'autres personnes rémunérées à même les fonds publics

L'analyse de l'UMQ démontre que mis à part les postes de directeur général de la ville de Montréal et de juge de la Cour du Québec aucun des emplois répertoriés n'est mieux payé que celui de juge de la Cour municipale. Cette situation est difficilement justifiable par le seul caractère d'indépendance des juges municipaux.

Nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate

Selon l'UMQ, le traitement des juges ne doit pas être analysé de façon isolée. Par le passé, afin de veiller à ce que la rémunération des juges demeure un attrait pour recruter des candidats de haut niveau, certains comités ont fait référence à la rémunération des avocats de haut niveau tant du secteur public, parapublic que du secteur privé. L'UMQ soumet au Comité que les exigences de la pratique du droit en

cabinets privés sont plus élevées à plusieurs égards que l'exercice des fonctions des juges municipaux. Ces aspects sont notamment l'obligation d'heures facturables (de 1 500 à 1 700 heures par année), un horaire irrégulier de 45 à 50 heures par semaine et plus, une obligation de faire du développement des affaires ou qu'il y ait plus de sécurité d'emploi.

Comparaison avec d'autres juges au Canada

L'Union se remet aux comparaisons établies dans l'analyse du rapport déposé par le gouvernement.

c) *Les propositions de l'UMQ*

Quant aux observations liées au traitement :

- L'UMQ recommande que soit maintenu à son niveau actuel le traitement des juges municipaux à titre exclusif et des juges municipaux à la séance, et ce, jusqu'en 2013.

Quant aux observations liées au régime de retraite et au régime d'assurance :

- Juges municipaux à titre exclusif : L'UMQ s'en remet aux observations du gouvernement à l'égard du régime de retraite et d'assurance des juges à titre exclusif;

- Juges municipaux rémunérés à la séance : Les juges rémunérés à la séance ne bénéficient pas d'un régime de retraite ou d'assurance collective, mais reçoivent un montant additionnel équivalent à 13 % de leur traitement annuel en compensation. L'Union s'oppose à la mise en place d'un régime qui aurait des répercussions financières pour les municipalités.

(v) Réponses et répliques des parties

Réponses

À la suite des observations du gouvernement datées du 1er octobre 2010, la Conférence des juges du Québec a commenté ces dernières dans le document intitulé « *Réponse de la Conférence des juges du Québec aux observations du gouvernement déposées le 1er octobre 2010 relatives aux juges de la Cour du Québec et des juges des cours municipales de Montréal, Laval et Québec* » déposé au Comité le 13 octobre 2010. En résumé, la Conférence souligne quant aux juges des cours municipales de Montréal, de Laval et de Québec que : pour une deuxième période consécutive, le Gouvernement propose le gel du traitement à son niveau actuel; en dépit de ce gel, il

propose une contribution accrue des juges aux régimes d'assurance collective; ces deux propositions entraînent une diminution de la rémunération de près de 3 000 $ brut (environ 1 500 $ net); aucun des facteurs de Loi ne peut justifier une telle réduction de traitement; la proposition creuse davantage et sans justification l'écart entre les juges de la Cour du Québec et ceux des cours municipales; il convient de maintenir cet écart à son niveau de 12 %; en matière criminelle, la compétence s'est maintenue, en particulier à Montréal. Si Laval ne reçoit plus les plaintes dans ce domaine, Montréal en reçoit davantage, soit plus de 18 000 par an; la comparaison du Gouvernement avec les juges de paix magistrats est inappropriée, inexacte et inadéquate.

En ce qui concerne les régimes d'assurance collective, les recommandations de la Conférence touchent globalement les juges de la Cour du Québec et les juges municipaux à titre exclusif. Elle demande au Comité de formuler les recommandations suivantes : que la question des régimes d'assurance collective soit examinée dans une deuxième phase des travaux du Comité, laquelle pourrait débuter sans délai dès le dépôt du rapport du Comité relatif au traitement; dans tous les cas, que toute contribution additionnelle des juges aux régimes d'assurance collective s'accompagne d'une amélioration des protections offertes au titre de l'assurance maladie et qu'il n'en découle pas une diminution de la rémunération globale des juges ou un anéantissement des augmentations de traitement préalablement consenties; que les augmentations de traitement soient suffisantes pour combler la contribution additionnelle des juges et procurer une augmentation de leur rémunération globale pour tenir compte des autres facteurs de la Loi; que le compte de gestion santé soit établi à au moins 1 500 $ et que les recommandations du Comité quant aux régimes d'assurance collective n'entrent pas en vigueur avant le 1er janvier 2013, compte tenu des effets des modifications envisagées. Elle demande enfin que le Comité formule ses recommandations visant à éviter que les juges ne soient pris de court au moment de présenter leurs observations au Comité sur la rémunération des juges.

Dans sa lettre du 14 octobre 2010, la Conférence des juges municipaux a avisé le Comité qu'elle ne produirait pas de réponse écrite quant à la position gouvernementale du 1er octobre 2010, préférant se limiter à sa présentation lors des journées des audiences des 21 et 22 octobre 2010.

Le 14 octobre 2010, le gouvernement a présenté au Comité une « *Réplique globale du Gouvernement aux observations de la Conférence des juges du Québec, de la Conférence des juges municipaux et de la Conférence des juges de paix magistrats* ». De façon générale, le gouvernement maintient ses conclusions et propositions telles qu'elles ont été présentées le 1er octobre 2010. Le gouvernement rejette le principe de l'écart fixe et précise que la rémunération des juges du Québec ne saurait dépendre ultimement de celle fixée par le fédéral pour les juges relevant de sa juridiction. L'acceptation des demandes des conférences mènerait à d'importantes augmentations. Le total des coûts de la mise en application des demandes des Conférences pour le

gouvernement et les municipalités est estimé à plus de 50 millions $ pour la première année. À titre indicatif, au 1er juillet 2010, le traitement annuel :

- des juges de la Cour du Québec passerait de 221 270 $ à 241 244 $, soit une augmentation de 9,03 %;
- des juges municipaux, tant les juges municipaux à titre exclusif que les juges municipaux rémunérés à la séance, passerait de 191 507 $ à 212 295 $, soit une hausse de 10,86 %, et,
- des juges de paix magistrats passerait de 110 000 $ à 205 058 $, soit une hausse de 86,42 %.

Le gouvernement n'apporte aucun changement à l'indemnité pour frais de fonction des juges municipaux à titre exclusif. Il rejette la demande de remboursement des frais de représentation formulée par la Conférence.

Dans sa réponse spécifique aux observations de la Conférence des juges municipaux touchant particulièrement les juges municipaux rémunérés à la séance, le gouvernement rejette la demande de modification de l'article 725 de la *Loi sur les impôts* afin de rendre la compensation de 13 % non imposable; en ce que cela serait inéquitable à l'égard des autres travailleurs. Le gouvernement se dit en désaccord avec la demande de création d'un comité pour examiner la mise sur pied de régimes de retraite et d'assurance, repérer les difficultés et les solutions et déterminer les coûts, et faire rapport au Comité dans le délai prescrit. Le gouvernement soumet que le niveau actuel de rémunération des juges municipaux rémunérés à la séance leur permet amplement de souscrire à de telles protections. Le gouvernement dit mal comprendre la demande de la Conférence à l'égard de la tarification et du traitement annuel maximal. Le gouvernement accepte toutefois la demande de rémunération additionnelle et de frais de fonction du juge responsable de la formation. Quant au calcul de cette rémunération additionnelle, le pourcentage accordé devra être appliqué à la rémunération maximale annuelle d'un juge municipal rémunéré à la séance. Finalement, le gouvernement a réitéré sa position sur le rejet de la demande de remboursement des frais de représentation.

Répliques

Les Conférences ont demandé au Comité d'avoir un droit de réplique à la présentation des observations gouvernementales lors des audiences des 21 et 22 octobre 2010. Le 25 octobre 2010, elles ont déposé leurs commentaires supplémentaires à cet effet. La Conférence des juges du Québec a produit une «*Réplique aux représentations orales du gouvernement du Québec relatives à la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales de Montréal, Laval et Québec*». La Conférence des juges municipaux a déposé pour sa part une «*Réplique de la Conférence à la présentation du gouvernement* ».

3.4 Recommandations

3.5 Juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval

(i) Traitement

Recommandation (9)

Le Comité recommande que le traitement des juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval soit établi comme suit :

- **au 1er juillet 2010 : 192 464 $**
- **au 1er juillet 2011 : 194 581 $**
- **au 1er juillet 2012 : 197 889 $**

Tout comme pour les juges de la Cour du Québec, l'exercice auquel s'est livré le Comité tient compte de l'effet cumulatif de l'évolution de l'IPC sur le coût de la vie et de l'enrichissement relatif que révèle la croissance de la rémunération de salariés québécois et du revenu par habitant durant la période 2007-2009.

Tel qu'il a été mentionné dans la section recommandations pour les juges de la Cour du Québec, sans vouloir coller ses recommandations aux augmentations salariales consenties aux membres de l'État pour les trois prochaines années, le Comité considère que la rémunération des juges ne peut échapper aux contraintes qu'imposent l'état des finances publiques et les perspectives économiques des trois prochaines années. Par contre, selon l'interprétation qu'en fait le Comité, il s'ensuit qu'aucune raison ne justifie un gel de traitement pour une période additionnelle de trois ans tel que l'avait recommandé le Comité Johnson.

Dans cette perspective, le traitement recommandé par le Comité Johnson (191 507 $) a été majoré de 0,5 % pour établir le traitement recommandé par le Comité au 1er juillet 2010. Prenant en compte les rajustements visant les régimes d'assurance que propose le gouvernement et l'accord de la Conférence des juges de la Cour du Québec quant à un réaménagement raisonnable des coûts reliés à ces régimes, le Comité a été sensible aux arguments visant à éviter les effets négatifs que peuvent entraîner ces coûts sur la rémunération globale des juges. En conséquence et compte tenu qu'il est en accord avec la proposition de mettre en application dès le 1er janvier 2012 les amendements aux régimes d'assurances, le Comité recommande de majorer de 1,1 % le traitement des juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval au 1er juillet

2011 et de le fixer à 194 581 $. Comme l'augmentation des coûts des régimes aura plein effet au 1er janvier 2012, le Comité recommande d'accorder une hausse de 1,7 % du traitement des juges pour le fixer à 197 889 $ au 1er juillet 2012.

Pour la période 2010-2013, dans le cadre de ses recommandations, le Comité a considéré les arguments relatifs à l'écart de traitement entre les juges des cours municipales visés par rapport aux juges de la Cour du Québec. Comparativement aux augmentations accordées aux juges de la Cour du Québec, l'écart entre le traitement de ces derniers et le traitement des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval est dorénavant de 14,8 %. Les comités passés ont reconnu que la compétence des juges de la Cour du Québec est beaucoup plus vaste que la compétence des juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval. En conséquence, le Comité estime adéquat cet écart de 14,8 % compte tenu de la conjoncture actuelle et de la situation générale de l'économie québécoise. Nul ne peut ignorer, en se référant au contexte canadien, que les écarts de richesse défavorisent le Québec dans une proportion de plus de 10 %.

(ii) Intérêts sur le paiement des traitements rétroactifs des juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval

Bien que le Comité ne recommande pas le versement des intérêts sur les paiements des traitements rétroactifs, le Comité souligne à nouveau l'importance que le gouvernement effectue le nécessaire pour que les membres du prochain comité soient nommés en respect des dispositions claires de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* afin d'éliminer ces retards de paiement.

(iii) Indemnités pour frais de fonction des juges de cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval

Recommandation (10)

Le Comité recommande le statu quo quant aux frais de fonction des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval.

Les montants établis actuellement sont jugés adéquats et le Comité les reconduit pour la durée de son mandat.

(iv) Modifications au régime de retraite

Recommandation (11)

Le Comité recommande le statu quo quant aux régimes de retraite des juges municipaux de Montréal, de Laval et de Québec qui bénéficient du même régime que les juges de la Cour du Québec, et ce, pour la durée de son mandat.

(v) Modifications aux régimes d'assurances

Recommandation (12)

Tel qu'il a été proposé par le gouvernement, le Comité recommande qu'à compter du 1er janvier 2012, les modifications suivantes soient adoptées et qu'elles visent les régimes d'assurance des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval :

- **que le régime d'assurance accident maladie facultatif soit intégré au régime assuré obligatoire d'assurance accident maladie;**
- **que les primes associées aux régimes facultatifs d'assurance vie soient entièrement payées par les juges à partir du 1er janvier 2012;**
- **que les primes associées aux régimes d'assurance salaire de longue durée soient payées par les juges;**
- **que les villes payent, pour une période de trois ans, la totalité des primes du régime d'assurance accident maladie auquel serait intégré le régime facultatif tel qu'il est mentionné précédemment;**
- **qu'un compte de gestion santé soit mis sur pied pour un montant annuel de 500 $ par juge;**
- **que les villes payent la totalité des primes du régime obligatoire d'assurance vie;**
- **que les surplus découlant des régimes accident maladie obligatoires appartiennent aux villes à compter du 1er janvier 2012. Toutefois, que les surplus accumulés**

jusqu'au 31 décembre 2011 demeurent la propriété des juges.

(vi) Rémunération additionnelle des juges en situation de gestion

Recommandation (13)

Le Comité recommande le statu quo quant à la rémunération additionnelle attachée à l'exercice de certaines fonctions de gestion des juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval pour la durée de son mandat.

3.6 Juges municipaux rémunérés à la séance

(i) Traitement des juges municipaux rémunérés à la séance

Recommandation (14)

Le Comité recommande que le traitement maximal annuel des juges rémunérés à la séance soit établi comme suit :

- **au 1er juillet 2010 : 192 464 $**
- **au 1er juillet 2011 : 194 581 $**
- **au 1er juillet 2012 : 197 898 $**

Le Comité retient que sur un total de 46 juges municipaux rémunérés à la séance, 40 sont actifs. Vingt-trois d'entre eux exercent exclusivement leurs fonctions de juge municipal rémunéré à la séance, ce qui représente donc 58 % des juges municipaux visés par la présente section. Leur juridiction est identique à celle des juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval.

Tout comme pour les juges de la Cour du Québec, l'exercice auquel s'est livré le Comité tient compte de l'effet cumulatif de l'évolution de l'IPC sur le coût de la vie et de l'enrichissement relatif que révèle la croissance de la rémunération de salariés québécois et du revenu par habitant durant la période 2007-2009.

Tel qu'il a été mentionné dans la section recommandations pour les juges de la Cour du Québec et les juges des cours municipales de Montréal, de Québec et de Laval, sans vouloir coller ses recommandations aux augmentations salariales consenties aux

membres de l'État pour les trois prochaines années, le Comité considère que la rémunération des juges ne peut échapper aux contraintes qu'imposent l'état des finances publiques et les perspectives économiques des trois prochaines années. Par contre, selon l'interprétation qu'en fait le Comité, il s'ensuit qu'aucune raison ne justifie un gel de traitement pour une période additionnelle de trois ans tel que l'avait recommandé le Comité Johnson.

Pour la période de son mandat, le Comité considère approprié d'accorder le même rythme d'augmentation de traitement maximum annuel aux juges municipaux rémunérés à la séance que celui accordé aux juges municipaux de Montréal, de Québec et de Laval. Toutefois, il convient de mentionner que le Comité recommande la reconduction du décret 31-2008[12] quant aux autres modalités visant le traitement des juges municipaux rémunérés à la séance à l'exception unique touchant leur traitement maximum annuel. Ainsi, le Comité recommande le statu quo quant aux tarifs s'appliquant à la demi-séance, à la séance, à la séance double, au maximum journalier et au minimum annuel représentant l'équivalent de 10 séances. En conséquence, pour atteindre le maximum annuel recommandé, les juges municipaux rémunérés à la séance pourront augmenter leur nombre de séances effectuées chaque année en fonction du maximum annuel accordé.

(ii) Modifications aux régimes de retraite et aux régimes d'assurances collectives

Recommandation (15)

Le Comité recommande le statu quo et la reconduction du décret 934-2008 relatif à la compensation financière pour l'absence de participation des juges municipaux rémunérés à la séance à un régime de retraite et à un régime d'assurance collective.

Le Comité a pris connaissance du rapport d'expert du gouvernement et a entendu les arguments des parties lors des audiences sur la possibilité de mettre en place un régime de retraite et un régime d'assurance collective spécifique pour les juges municipaux rémunérés à la séance. Le Comité souligne que la Conférence des juges municipaux n'a produit aucun rapport d'expert sur cette question et n'a fait entendre aucun expert pour appuyer les demandes soumises au Comité à cet égard.

---

[12] Voir la section des annexes du présent rapport.

Les membres du Comité demeurent sensibles aux difficultés exposées par les experts du gouvernement sur cette question et reconnaissent leurs conclusions. Pour le Comité, ce débat devrait être clos, mais il n'en tient qu'à la Conférence des juges municipaux d'apporter la preuve nécessaire et suffisante pour permettre aux membres soit du présent ou d'un prochain comité de conclure que la création d'un tel régime de retraite serait réalisable sur le plan juridique et acceptable en ce qui a trait aux coûts.

Dans la foulée de cette recommandation, les membres du Comité estiment par ailleurs qu'il n'y a pas lieu d'adopter les amendements proposés à la *Loi sur les impôts* visant la défiscalisation de la majoration de 13 % du traitement des juges visés, laquelle compense l'absence d'un régime de retraite et d'un régime d'assurance collective.

(iii) Rémunération additionnelle du juge municipal responsable de la formation et les frais de fonction du juge municipal responsable de la formation

Recommandation (16)

Le Comité recommande que la rémunération additionnelle du juge municipal responsable de la formation soit identique à celle du juge responsable de la formation de la Cour du Québec. Le calcul de la rémunération additionnelle sera effectué selon le pourcentage appliqué sur la rémunération maximale annuelle d'un juge municipal rémunéré à la séance. Ce pourcentage de rémunération additionnelle est fixé à 6 % pour la durée du mandat du Comité.

Le Comité recommande que les frais de fonction du juge municipal responsable de la formation soient identiques à ceux du juge responsable de la formation de la Cour du Québec. Ainsi, les frais de fonction du juge municipal responsable de la formation seront de l'ordre de 6 000 $ par année.

(iv) Autres volets de la rémunération

Recommandation (17)

Le Comité recommande le statu quo et la reconduction des décrets 934-2008 et 31-2008, à l'exception des recommandations formulées précédemment applicables exclusivement aux juges municipaux rémunérés à la séance.

(v) Frais de représentation et d'expertises devant le Comité

Recommandation (18)

Le Comité recommande expressément que le gouvernement rembourse à la Conférence des juges municipaux du Québec la somme de 12 000 $.

Cette recommandation que le Comité considère juste, équitable et raisonnable représente environ 18 % des honoraires et débours des procureurs et experts de la Conférence avant les taxes, lesquels se sont élevés à environ 68 000 $.

À l'appui de cette recommandation, le Comité note que les membres de la Conférence sont au nombre de 47; que pour certains d'entre eux, il s'agit d'un emploi à temps partiel; qu'il y a une disproportion évidente de nature économique entre les juges de cette conférence et le gouvernement; que les représentations de la Conférence ont été utiles à la bonne compréhension de la compétence de ces juges et des conditions dans lesquelles ils exercent.

RAPPORT DE LA FORMATION EXERÇANT LES FONCTIONS DU COMITÉ DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES RELATIVEMENT AUX JUGES DE PAIX MAGISTRATS

TABLE DES MATIÈRES DE LA SECTION IV

4. État de la rémunération globale des juges de paix magistrats IV-1

4.1 Note préliminaire IV-1
4.2 Rappel des faits IV-1
4.3 Commentaires et recommandations des intervenants IV-1
(i) Conférence des juges de paix magistrats du Québec IV-1
a) Historique IV-1
b) Facteurs reliés à l'exercice de la fonction de juge IV-4
c) Les propositions de la Conférence IV-7
(ii) Gouvernement du Québec IV-9
a) Analyse des facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire IV-9
b) Analyse des facteurs de nature économique IV-10
c) Analyse des facteurs de comparaison avec d'autres personnes IV-10
d) Les propositions du gouvernement IV-11
(iii) Réponses et répliques des parties IV-13
4.4 Recommandations IV-16
(i) Note préliminaire IV-16
(ii) Traitement des juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005 ..... IV-19
(iii) Traitement des juges de paix magistrats nommés avant le 30 juin 2004 ..... IV-20
(iv) Indemnité pour frais de fonction IV-20
(v) Modifications au régime de retraite et aux assurances collectives IV-20
(vi) Cabinet à domicile IV-21
(vii) Frais d'experts et frais de représentation devant le Comité IV-22

4.5 Commentaires de l'honorable Claire L'Heureux-Dubé, membre de la formation exerçant les fonctions du Comité de la rémunération des juges relativement aux juges de paix magistrats IV-22

4. État de la rémunération globale des juges de paix magistrats

4.1 Note préliminaire

Les juges de paix magistrats se divisent en deux groupes, soit les juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque nommés avant le 30 juin 2004 et les juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005.

4.2 Rappel des faits

Le Comité a pris en considération l'ensemble des faits touchant l'historique des travaux des comité antérieurs, la situation de la rémunération actuelle des juges de différents groupes et le résumé de la compétences des cours qu'ils desservent. En Annexe au présent rapport, le lecteur peut retrouver les textes traitant de ces trois sujets selon le groupe de juges y étant associé.

4.3 Commentaires et recommandations des intervenants

(i) Conférence des juges de paix magistrats du Québec

a) *Historique*

La Conférence des juges de paix magistrats fait les commentaires suivants au regard de son historique (a), à l'exercice de leur fonction de juges (b) et formulent leurs propositions (c).

La *Loi sur le statut des juges de paix* scinde les juges de paix magistrats en deux groupes, les plaçant ainsi dans une situation singulière. La Conférence indique que le premier groupe est constitué de trois juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque déjà en fonction le 30 juin 2004, désignés juges de paix magistrats par l'effet de la Loi. Le second groupe comprend 30 juges nommés le ou après le 5 mai 2005.

Bien que les 33 juges de paix magistrats aient exactement le même statut et les mêmes attributions, le traitement et les dépenses de fonction des 30 juges nommés le ou après le 5 mai 2005 s'avèrent clairement inférieurs à ceux de leurs collègues.

La Conférence souligne qu'en conformité avec la règle établie par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi de 1997*, seule une commission indépendante peut fixer la rémunération des juges. La *Loi sur le statut des juges de paix* statue que le traitement, les conditions de travail et les autres avantages des juges de paix magistrats doivent être soumis à la compétence du Comité de la rémunération des juges. Selon la Conférence, le Législateur a de cette façon esquivé le processus constitutionnel jusqu'en 2007, et même au-delà, en permettant que la rémunération de ces juges soit fixée unilatéralement par décret. Ainsi, par le biais de la *Loi sur le statut des juges de paix*, la Conférence souligne que le gouvernement a bloqué indéfiniment le traitement des six juges nommés avant le 30 juin 2004 et accordé aux 30 juges nommés le ou après le 5 mai 2005 un traitement qui s'apparente à plusieurs égards à celui des fonctionnaires. Les dispositions de la Loi qui sous-tendent cette prérogative gouvernementale de ce fait seraient inconstitutionnelles à leur face même. Elles font d'ailleurs l'objet d'un recours intenté en novembre 2008 par la Conférence contre le gouvernement (*Conférence des juges de paix magistrats du Québec* c. *Procureure générale du Québec et la ministre de la Justice du Québec*, C.S. Montréal : 500-17-046760-081).

La Conférence rappelle avoir invité les membres du Comité de la rémunération des juges 2007-2010 (Comité Johnson) à effectuer un retour sur la période 2004-2007, mais ces derniers ont conclu que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* ne leur en donnait pas le pouvoir. La Conférence considère que le Comité Johnson a même aggravé la situation en refusant d'exercer sa compétence et en ne commandant pas les études dont il avait besoin en 2007 pour évaluer à sa juste valeur le traitement des juges de paix magistrats pour la période 2007-2010. La Conférence estime que le Comité devrait remplir a posteriori le mandat qui aurait dû être confié au Comité de la rémunération des juges 2004 à 2007 (Comité Cimon) qui était en fonction pendant cette période et déterminer le traitement initial approprié qu'auraient dû recevoir tous les juges de paix magistrats lors de leur nomination, et ce, en tenant compte notamment de leurs attributions et de la rémunération versée aux autres juges du Québec à cette date. La Conférence invite par conséquent le Comité à effectuer cet exercice nécessaire et à corriger globalement les écarts injustifiés dans le traitement des juges de paix magistrats non seulement par rapport aux autres membres de la magistrature, mais aussi au sein même de leur Conférence.

Les observations de la Conférence portent sur les attributions des juges de paix magistrats et leurs particularités, sur leur traitement actuel, sur les facteurs reliés à l'exercice de la fonction de juge et sur quelques facteurs de comparaison avec d'autres juges ainsi qu'avec d'autres personnes rémunérées à même les fonds publics au Québec en application des paragraphes 246.42 (1), (2), (3), (8) et (9) de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Toutefois, la Conférence réitère que le Comité doit fixer le traitement initial de ses membres tel qu'aurait dû le faire un Comité indépendant dès 2004. Cet exercice, selon la Conférence, n'a donc pas à tenir compte de l'indice du coût

de la vie, de la conjoncture économique du Québec, de la situation générale de l'économie québécoise, de l'évolution du revenu réel par habitant ou de l'état des finances publiques, ces facteurs servant plutôt à déterminer l'évolution du traitement d'une formation de juge, une fois ce traitement adéquatement fixé, ce qui n'est manifestement pas le cas pour les membres de cette Conférence.

Compétences des juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque

Les juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque exerçaient sur tout le territoire du Québec la juridiction d'un ou plusieurs juges de paix selon les dispositions du *Code criminel* et d'un juge selon le *Code de procédure pénale*. En théorie, ils peuvent instruire les poursuites pour les infractions entre autres au *Code criminel* intentées en vertu de la partie XXVII du Code et présider les enquêtes sur mises en liberté. Dans les faits, ils instruisent des procès pour les infractions aux lois réglementaires provinciales et fédérales entre autres, le *Code criminel*, la *Loi sur les stupéfiants,* la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* et la *Loi sur les aliments et drogues*, et ils décernent des autorisations judiciaires en vertu du *Code criminel* ou du *Code de procédure pénale.* Sous réserve des télécomparutions dont le nombre est encore très restreint et qu'ils ne président pas, ils exercent à toutes fins utiles les mêmes attributions que celles dévolues aujourd'hui aux juges de paix magistrats.

Compétences des juges de paix magistrats

Les juges de paix magistrats exercent leurs attributions sur l'ensemble du territoire du Québec, 24 heures par jour, 365 jours par année, soit à partir de leur cabinet au palais de justice ou dans un point de service, soit à partir de leur cabinet à domicile. Ils consacrent environ la moitié de leur temps à l'instruction de procès de nature réglementaire qui les amène à interpréter et à appliquer plus de 160 lois fédérales et provinciales relatives au bien-être public, dont certains prévoient des amendes de plus d'un million de dollars, ainsi que de nombreux règlements municipaux. La Conférence note que, lorsqu'un juge d'une Cour municipale ne peut instruire un procès, le dossier est transféré à la Cour du Québec, Chambre criminelle et pénale, généralement devant un juge de paix magistrat.

Selon la Conférence, bien que les juges de paix magistrats gèrent des rôles d'audience généralement chargés, ils sont souvent saisis de dossiers complexes. Ils sont aussi saisis d'affaires pour lesquelles des amendes substantielles sont imposées. En outre, en matière fédérale, la poursuite réclame parfois l'imposition d'une peine d'emprisonnement. Les juges de paix magistrats entendent également toutes les requêtes préliminaires, incidentes et afférentes aux dossiers qui leur sont attribués, dont celles, prédominantes, fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés.* Aussi,

dans plusieurs régions du Québec, les juges de paix magistrats président les comparutions en matière criminelle.

Dans le district judiciaire de Montréal, les juges de paix magistrats reçoivent les dénonciations présentées par les plaignants privés en application de l'article 507.1(1) du *Code Criminel*. Leur rôle consiste à s'assurer que les dénonciations sont complètes et rencontrent les exigences de la Loi. Le cas échéant, ils les renvoient devant un juge de la Cour du Québec aux fins de pré-enquête.

Une autre partie importante de leur temps est consacrée à la délivrance d'autorisations judiciaires, soit à partir de leur cabinet au palais de justice le jour, soit à partir de leur domicile lorsqu'ils sont de garde en dehors des heures ouvrables. Ils sont désignés par le juge en chef de la Cour du Québec pour décerner des télémandats dans tous les districts judiciaires du Québec. Enfin, ils président des comparutions et des télécomparutions en matière criminelle, ordonnent des renvois sous garde, imposent des conditions de mises en liberté, délivrent de multiples autorisations judiciaires dans le cadre d'enquêtes criminelles et pénales.

La Conférence rappelle que ces décisions et autorisations judiciaires délivrées par les juges de paix magistrats affectent directement les droits fondamentaux des citoyens, notamment leur droits à la vie privée, et mettent en cause le respect des chartes canadiennes et québécoises des droits et libertés. Les 33 juges de paix magistrats siègent dans 52 palais de justice ou points de services et couvrent 36 districts judiciaires différents.

b) *Facteurs reliés à l'exercice de la fonction de juge*

Particularités de la fonction de juge

La Conférence souligne en ce sens que le Comité Johnson a clairement reconnu que les juges de paix magistrats sont des juges à part entière et qu'ils font partie de l'ordre judiciaire au même titre que les juges de la Cour du Québec et les juges municipaux. Elle rappelle que la magistrature occupe une « place à part » dans notre société. Dans ce sens, les juges de paix magistrats doivent se conformer aux exigences professionnelles et déontologiques requises par leur statut particulier. Leur situation se distingue ainsi de celle des autres personnes rémunérées à même les fonds publics. Puisqu'il n'est pas permis de les considérer comme des fonctionnaires, on ne peut leur imposer un traitement, un régime de retraite ou des avantages sociaux réservés au personnel d'encadrement sans ouvrir une brèche au principe de l'indépendance judiciaire. Selon la Conférence, le traitement des juges de paix magistrats est totalement inadéquat, se situant en deçà du niveau minimal acceptable pour un membre de la magistrature. L'énorme écart entre leur traitement et celui des juges

municipaux est inexplicable, considérant que leurs attributions sont à toutes fins pratiques de même niveau. Cette différence de traitement entre des juges de paix magistrats et des juges municipaux se traduit par une diminution significative du nombre de candidats qui postulent pour le poste de juge de paix magistrat. Selon la Conférence, il n'est pas exagéré de dire que ce nombre est en chute libre depuis que les recommandations du rapport Johnson ont été mises en application le 1er octobre 2008. La Conférence indique que seulement 19 personnes au total se sont présentées lors des trois derniers concours alors que 36 l'avaient fait pour les deux postes affichés antérieurement. Selon elle, la rémunération globale des juges de paix magistrats établie depuis le rapport Johnson, ne suscite pas l'intérêt des avocats, sauf quelques-uns du secteur public. De fait, les cinq postes de juges de paix magistrats laissés vacants depuis 2005 ont tous été pourvus par des avocats provenant du secteur public.

Quelques facteurs de comparaison avec d'autres juges

La Conférence réitère sa remarque selon laquelle les critères de sélection sont identiques et uniformes pour les juges de la Cour du Québec, les juges de paix magistrats et les juges municipaux. Ces critères se retrouvent dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et dans la *Loi sur les cours municipales*.

La Conférence reconnaît que la juridiction des juges de la Cour du Québec est plus vaste que celle des juges de paix magistrats, mais elle rappelle que les juges de paix magistrats exercent certaines attributions concurremment avec les juges de la Cour du Québec ou avec certains juges municipaux. De plus, même si les juges municipaux siègent régulièrement en soirée, seuls les juges de paix magistrats œuvrent systématiquement le soir, la nuit, la fin de semaine et les jours fériés à partir de leur cabinet à domicile. Ainsi, les écarts de traitement entre les juges de la Cour du Québec, les juges municipaux et les deux groupes de juges de paix magistrats sont considérables et inexplicables, compte tenu de leurs attributions respectives.

Selon la Conférence, il est difficile d'établir une comparaison adéquate entre les juges de paix magistrats et ceux des autres provinces qui, dans certaines provinces, tout en partageant certains attributs de l'indépendance judiciaire, dans d'autres, ne sont ni avocats ni juristes. La Conférence réfère au rapport du Comité Johnson qui a recommandé au gouvernement et à la Conférence des juges de paix magistrats de procéder à une étude conjointe visant à « comparer la fonction de juges de paix au Canada avec celle des juges de paix magistrats au Québec ». Invitée par le ministère de la Justice et le Conseil du trésor, la Conférence a refusé de participer à l'exercice tel qu'il a été proposé, dans un souci évident de neutralité et parce que cette étude ne pouvait valablement être réalisée que par un tiers indépendant, impartial et expert en matière juridique. Toutefois, le procureur de la Conférence a confié ce même mandat à Me Fabien Gélinas, vice-doyen à la recherche et professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université McGill et directeur de l'Institut de droit comparé de l'Université McGill.

Quelques facteurs de comparaison avec d'autres personnes rémunérées à même les fonds publics

La Conférence rappelle qu'il est toujours périlleux de se livrer à une telle comparaison considérant la particularité de la fonction de juge. Acceptant toutefois de se prêter à cet exercice, la Conférence fait ressortir une importante disproportion entre le traitement des juges de paix magistrats et celui accordé par le gouvernement à certains groupes de ses employés.

Ainsi, la Conférence a comparé le traitement accordé aux juges de paix magistrats avec celui des procureurs aux poursuites criminelles et pénales. Il en ressort que la rémunération accordée à ces avocats est définitivement plus élevée que celle des juges de paix magistrats lorsqu'on tient compte de leurs primes de rendement.

La Conférence a également comparé le traitement des juges de paix magistrats au traitement des procureurs en chef aux poursuites criminelles et pénales et de leurs adjoints, et le constat de la supériorité du traitement de ces derniers comparativement aux juges de paix magistrats est le même.

La Conférence a également comparé le traitement des juges de paix magistrats à celui de procureurs ayant comme mandat de répondre aux demandes de conseils juridiques provenant de policiers et d'enquêteurs à travers le Québec œuvrant pour le Bureau de service-conseil. Il s'ensuit que le gouvernement leur accorde des avantages particuliers en raison du fait qu'ils travaillent à domicile en dehors des heures ouvrables, tout comme les juges de paix magistrats, et leur traitement est étonnant par rapport à celui des juges de paix magistrats. Ces procureurs reçoivent un traitement qui tient compte de la spécificité de leur mandat, de leur constante disponibilité en dehors des heures normales de travail et de leur obligation de tenir un bureau à domicile, des conditions, somme toute similaires à celles des juges de paix magistrats.

Quant à certains autres hauts fonctionnaires, le Comité Cimon concluait que son examen ne devait pas être limité à la rémunération des seuls sous-ministres, car la *Loi sur les tribunaux judiciaires* ne limite pas ce facteur de considération aux fonctionnaires de hauts rangs.

Quant à certains autres décideurs nommés par le gouvernement qui siègent à des tribunaux quasi judiciaires ou qui président des auditions relatives aux mêmes lois que les juges de paix magistrats, dont les membres de la section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec qui se prononcent sur l'admissibilité de certaines personnes à des prestations de sécurité du revenu selon la *Loi sur la sécurité du revenu*, des régisseurs de la Régie des alcools, des courses et de jeux, des membres de la Commission des lésions professionnelles et les commissaires de l'industrie de la

construction, la Conférence constate qu'ils reçoivent tous un traitement supérieur à celui des juges de paix magistrats. Ces derniers font pourtant partie de l'ordre judiciaire, sont nommés durant bonne conduite, placés sous l'autorité du juge en chef de la Cour du Québec et soumis à la compétence déontologique du Conseil de la magistrature.

c) *Les propositions de la Conférence*

Quant au traitement des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que l'asymétrie qui existe dans le traitement et les dépenses de fonction consentis aux juges de paix magistrats soit éliminée et qu'une grille uniforme pour tous soit établie;
- que le traitement de base des juges de paix magistrats soit établi comme suit pour la période 2004-2010 :

1°	à compter du 1er juillet 2004 :	au moins 174 250 $	(205 000 $ X 85 %);
2°	à compter du 1er juillet 2005 :	au moins 179 311 $	(210 954 $ X 85 %);
3°	à compter du 1er juillet 2006 :	au moins 184 903 $	(217 533 $ X 85 %);
4°	à compter du 1er juillet 2007 :	au moins 187 620 $	(220 730 $ X 85 %);
5°	à compter du 1er juillet 2008 :	au moins 190 579 $	(224 211 $ X 85 %);
6°	à compter du 1er juillet 2009 :	au moins 190 579 $	(224 211 $ X 85 %);
7°	à compter du 1er juillet 2010 :	majoration suivant l'IPC du Québec;	
8°	à compter du 1er juillet 2011 :	majoration suivant l'IPC du Québec;	
9°	à compter du 1er juillet 2012 :	majoration suivant l'IPC du Québec;	

ainsi que les intérêts au taux légal depuis le 30 juin 2004.

Quant aux dépenses de fonction des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que tous les juges de paix magistrats bénéficient de dépenses de fonction annuelles égales à celles qui seront octroyées aux juges de la Cour du Québec et aux juges municipaux à compter du 1er juillet 2010 jusqu'au 30 juin 2013 et selon les mêmes conditions;

Quant au régime de retraite des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que la *Loi sur les tribunaux judiciaires* soit modifiée pour que les juges de paix magistrats participent au régime de retraite des juges de la Cour du Québec et que cette participation soit rétroactive à la date de leur nomination;
- que la participation des juges de paix magistrats au régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) ou à un autre régime antérieur à leur date de nomination soit transférée dans leur nouveau régime de retraite et qu'un nombre d'années de service approprié leur soit reconnu sur base d'équivalence actuarielle, et ce, sans aucune pénalité ni perte d'acquis.

Quant au régime d'assurance collective des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que tous les juges de paix magistrats participent au Régime d'assurance collective à l'intention des juges nommés par le gouvernement du Québec administré par SSQ Groupe financier (RACJ) et cela, aux mêmes conditions que les juges de la Cour du Québec.

Quant au cabinet à domicile des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- qu'une indemnité annuelle de 3 000 $ soit versée aux juges de paix magistrats pour l'utilisation d'un cabinet consacré exclusivement au travail à domicile, pour la période du 1er juillet 2010 au 30 juin 2013.

Quant à l'aménagement des bureaux des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le gouvernement applique les mêmes normes d'aménagement pour les bureaux des juges de paix magistrats dans les palais de justice que celles qui prévalent pour les juges de la Cour du Québec;
- que le gouvernement alloue à la Cour du Québec le même montant pour le mobilier des juges de paix magistrats lors de leur nomination que celui accordé aux juges de la Cour du Québec.

Quant aux frais d'expert des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité lui rembourse les frais de l'étude réalisée et du rapport préparé par M^{e} Fabien Gélinas;
- que le Comité lui rembourse les frais de l'étude actuarielle réalisée par M. Guy Aubin, actuaire conseil;
- que les études actuarielles et autres expertises nécessaires au changement des régimes de retraite et d'assurance soient à la charge du gouvernement;
- subsidiairement, que le Comité recommande au gouvernement de lui rembourser les honoraires et les frais de ses experts.

Quant aux frais de représentation des juges de paix magistrats, la Conférence demande au Comité de formuler les recommandations suivantes :

- que le Comité lui rembourse les honoraires et les débours raisonnables de ses avocats relativement à leur participation aux travaux du Comité.
- subsidiairement, que le Comité recommande au gouvernement de lui rembourser les honoraires et les débours raisonnables de ses avocats relativement à leur participation aux travaux du Comité.

(ii) Gouvernement du Québec

Le gouvernement observe que, comme lors des comités précédents, les facteurs de l'article 246.42 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* peuvent être regroupés en trois catégories, soit les facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire (paragraphes 1°, 2° et 3°), les facteurs de nature économique (paragraphes 4° à 7°) et les facteurs de comparaison avec d'autres personnes (paragraphes 8° et 9°).

a) *Analyse des facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire*

Le gouvernement souligne que la compétence des 33 juges de paix magistrats n'a subi aucune modification significative depuis 2008 et qu'il n'existe aucune difficulté à recruter d'excellents candidats pour pourvoir les postes de juges de paix magistrats. Les concours tenus entre le 1er avril 2007 et le 1er avril 2010 pour pourvoir quatre postes de juges de paix magistrats ont attiré un total de 30 candidatures dont 26 provenaient du secteur public (87 %) et quatre du secteur privé (13 %). Au total, neuf candidats provenant du secteur public ont été déclarés aptes parmi lesquels quatre juges de paix magistrats ont été nommés. Le gouvernement est conscient que l'expertise des candidats provenant du secteur public se rapproche davantage de l'expertise demandée aux juges de paix magistrats.

b) *Analyse des facteurs de nature économique*

L'analyse de ces facteurs économiques révèle qu'après la récession de 2008-2009, l'incertitude persiste dans les perspectives économiques mondiales et que la reprise au Québec est hésitante. Cela a rendu précaire l'état des finances publiques et accru le niveau d'endettement du Québec. Ce contexte force une gestion des fonds publics très rigoureuse. La croissance des dépenses et des salaires des employés de l'État sera strictement encadrée dans les prochaines années. De même, les contribuables seront aussi appelés à consentir des efforts importants.

c) *Analyse des facteurs de comparaison avec d'autres personnes*

Le gouvernement indique que la rémunération globale des juges de paix magistrats est adéquate et assure très certainement leur sécurité financière pendant l'exercice de leurs fonctions et à la retraite. Cela ressort notamment en comparant la rémunération globale des juges de paix magistrats avec celle des autres juges de paix au Canada, surtout en considérant la richesse collective et le coût de la vie moins élevés au Québec. En effet, en pondérant les résultats des comparaisons en fonction de divers facteurs économiques, la rémunération globale des juges de paix magistrats devance celle des autres juges de paix de 10,0 % à 21,9 % selon le facteur considéré. Par exemple, en pondérant selon le PIB par habitant, la rémunération globale des juges de paix magistrats est supérieure de 17,3 % à la rémunération moyenne des autres juges de paix. Précisons aussi que les juges de paix magistrats bénéficient de généreux régimes de retraite et d'assurance.

Au chapitre des comparaisons avec les autres personnes rémunérées à même les fonds publics, il appert que les juges de paix magistrats reçoivent un traitement supérieur de 9,2 % au traitement maximum versé aux juristes de l'État et aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales. Par ailleurs, le traitement des juges de paix magistrats (à l'exception des anciens juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque) est inférieur de 7 % au traitement maximal des membres des tribunaux administratifs. Cela étant, il importe de souligner la complexité des fonctions de ces derniers qui exercent dans des domaines très variés et à l'égard de dossiers exigeant souvent l'analyse de données très techniques. Quant aux anciens juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque, leur traitement est supérieur de 24,8 % à celui des autres juges de paix magistrats et dépasse de 24,3 % le traitement moyen des juges de paix des autres provinces, avant même la prise en compte des facteurs de pondération économiques.

d) *Les propositions du gouvernement*

Quant aux observations liées au traitement :

- L'analyse de tous les facteurs prévus à la Loi démontre que l'actuelle rémunération globale des juges de paix magistrats est adéquate. Malgré cela, le gouvernement a choisi de proposer des augmentations de leur traitement.

	2009	2010	2011	2012
Traitement	110 000$	110 550 $	111 379 $	112 493 $
Augmentations		0,5 %	0,75 %	1,0 %

- Ces augmentations sont du même ordre que celles fixées pour l'ensemble du personnel d'encadrement et de direction des secteurs public et parapublic. Dans les circonstances actuelles et pour respecter le facteur de la Loi portant sur l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés et des autres personnes rémunérées à même les fonds publics, il apparaît justifié et raisonnable de ne pas offrir aux juges un traitement distinct. De l'avis du gouvernement, cette proposition s'inscrit dans le cadre établi par la Cour suprême en 1997.
- Le gouvernement propose aussi de maintenir le traitement des anciens juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque à son niveau actuel de 137 280 $ jusqu'au 30 juin 2013.
- Le gouvernement ne dispose toujours pas de données complètes pour évaluer objectivement la valeur de la compétence, de la charge de travail et de la polyvalence des juges de paix magistrats et ce, aux fins des comparaisons prévues à la Loi. Le gouvernement réitère la nécessité de procéder à une évaluation conjointe pour pallier ce manque d'information. Cela permettrait de statuer sur le bien-fondé des écarts de traitement par rapport aux autres personnes rémunérées à même les fonds publics et aux juges de paix des autres provinces.

Quant aux observations liées aux régimes d'assurance :

- Les anciens juges de paix à pouvoirs étendus à l'époque participent aux mêmes régimes d'assurance que les juges de la Cour du Québec. Le gouvernement propose des réaménagements qui, à partir de l'année

2012, répartiraient plus équitablement les coûts sans imposer aux juges une charge financière additionnelle déraisonnable. En résumé, le gouvernement propose que :

- le régime d'assurance accident maladie facultatif soit intégré au régime obligatoire;
- les primes du régime facultatif d'assurance vie soient entièrement payées par les juges;
- les primes du régime d'assurance salaire de longue durée soient payées par les juges;
- le gouvernement paye, pour une période de trois ans, la totalité des primes du régime d'assurance accident maladie auquel serait intégré le régime facultatif;
- un compte de gestion santé soit mis sur pied pour un montant annuel de 500 $ par juge;
- le gouvernement paye la totalité des primes du régime obligatoire d'assurance vie;
- les surplus découlant des régimes accident maladie obligatoires appartiennent au gouvernement à compter du 1er janvier 2012. Toutefois, les surplus accumulés jusqu'au 31 décembre 2011 demeureraient la propriété des juges.

- Ces propositions feraient en sorte que les primes payées par les juges de paix magistrats augmenteraient d'un montant additionnel variant entre 900 $ et 1 100 $ selon les protections détenues. Toutefois, ils bénéficieraient d'un compte de gestion santé de 500 $. La valeur de la part assumée par le gouvernement demeurerait au deuxième rang au Canada parmi les régimes offerts aux juges des cours provinciales. Rappelons que les primes payées par les juges n'ont pas augmenté depuis 1994. Le gouvernement propose également des modalités de répartition des surplus appartenant aux juges à l'égard du régime d'accident maladie obligatoire et des modalités de remboursement de primes concernant l'assurance vie de base et facultative.

- Aucune modification n'est proposée pour les régimes d'assurance des autres juges de magistrats.

(iii) Réponses et répliques des parties

Réponses

La Conférence des juges de paix magistrats du Québec a commenté dans le document intitulé «*Observations complémentaires de la Conférence des juges de paix magistrats du Québec* », remis au Comité le 14 octobre 2010, les observations du gouvernement datées du 1er octobre 2010. En bref, la Conférence ajoute les commentaires suivants : (1) quant à l'absence de renseignements fiables concernant les juges de paix des autres provinces, la Conférence soumet que le Comité dispose de données fiables et exhaustives et qu'en tenant compte des conclusions auxquelles en est venu le professeur Fabien Gélinas dans son rapport, elle considère que le gel du traitement des juges de paix magistrats est dorénavant injustifiable et demande au Comité de procéder à l'important exercice de rattrapage. La Conférence invite le Comité à comparer le traitement des juges de paix magistrats avec celui des autres juges exerçant une compétence comparable au Québec, plus particulièrement avec les juges municipaux, mais aussi avec le traitement des juges de la Cour du Québec; (2) quant à l'étude visant à comparer la valeur de la fonction de juges de paix magistrats et les autres fonctions rémunérées à même les fonds publics, la Conférence indique qu'en l'espèce, il n'y a pas de comparaison de fonctions possible avec les employés du gouvernement, les seules autres personnes qui exercent des fonctions judiciaires peuvent servir de termes de référence; (3) sur la valeur accordée à l'inamovibilité, la Conférence souligne son importance tel qu'en ont décidé les tribunaux supérieurs dans les arrêts *Ell* et *Pomerleau*; (4) quant aux attributions des juges de paix magistrats, contrairement aux prétentions du gouvernement, la Conférence indique en résumé que certaines modifications législatives ont allongé la liste des autorisations judiciaires décernées par les juges de paix magistrats. Elle souligne également les différences existant entre les fonctions occupées par les membres du TAQ en comparaison avec celles exercées par les juges de paix magistrats; (5) sur les jugements rendus oralement, la Conférence indique les avantages des décisions rendues oralement par les juges de paix magistrats, et ce, dans la très grande majorité de leurs décisions; (6) sur le traitement respectif des juges de paix magistrats et des juges municipaux, elle souligne les écarts existant entre le traitement accordé aux premiers versus les deuxièmes alors que le gouvernement reconnaît la similitude entre leurs fonctions; (7) quant au régime de retraite proposé aux juges de paix magistrats, la Conférence rappelle que le régime de retraite des juges de paix magistrats doit viser à assurer une indépendance financière à tous les juges, soulignant que le fait de persister à tenter de démontrer que le régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) est approprié pour les juges de paix magistrats, comme le fait le gouvernement, va à l'encontre du principe de l'indépendance judiciaire; (8) sur le régime d'assurance collective proposé aux juges de paix magistrats par le gouvernement, la Conférence réitère au Comité que tous les juges de paix magistrats participent au régime d'assurance collective prévu pour les juges de la Cour du Québec et fait siennes les demandes faites par la Conférence des juges du Québec en ce qui a trait à la question du partage des coûts et de

l'administration de ces contrats; (9) sur les dépenses de fonction et de l'indemnisation pour le cabinet à domicile, la Conférence déplore le fait que le gouvernement n'explique aucunement pourquoi les frais de fonction alloués aux juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005 sont deux fois moins élevés que ceux alloués aux juges de la Cour du Québec, aux juges municipaux et aux juges de paix magistrats nommés en 2004, alors que les dépenses reliées à leurs fonctions, notamment pour les toges, les costumes ou habits, les cotisations, les abonnements et les frais de stationnement, sont exactement les mêmes pour tous. Elle ajoute que le gouvernement omet de mentionner que l'allocation annuelle de 1 000 $ versée aux juges de paix magistrats à titre d'indemnité pour l'ameublement et l'occupation d'un espace de travail à leur domicile est imposable, alors que les frais de fonction ne le sont pas.

Le 14 octobre 2010, le gouvernement a transmis au Comité une « *Réplique globale du Gouvernement aux observations de la Conférence des juges du Québec, de la Conférence des juges municipaux et de la Conférence des juges de paix magistrats* ». De façon générale, le gouvernement maintient ses conclusions et propositions telles qu'elles ont été présentées le 1er octobre 2010. Le gouvernement rejette le principe de l'écart fixe et précise que la rémunération des juges du Québec ne saurait dépendre ultimement de celle fixée par le fédéral pour les juges relevant de sa juridiction. L'acceptation des demandes des conférences mènerait à d'importantes augmentations. Le total des coûts de la mise en application des demandes des Conférences pour le gouvernement et les municipalités est estimé à plus de 50 millions $ pour la première année. À titre indicatif, au 1er juillet 2010, le traitement annuel :

- des juges de la Cour du Québec passerait de 221 270 $ à 241 244 $, soit une augmentation de 9,03 %;
- des juges municipaux, tant les juges municipaux à titre exclusif que les juges municipaux rémunérés à la séance, passerait de 191 507 $ à 212 295 $, soit une hausse de 10,86 %, et,
- des juges de paix magistrats passerait de 110 000 $ à 205 058 $, soit une hausse de 86,42 %.

Au sujet de sa demande de rétroactivité du traitement de base pour les années 2004-2010, la Conférence des juges de paix magistrats réitère son affirmation que la *Loi sur le statut des juges de paix* fixant la rémunération pour la période 2004-2007 est inconstitutionnelle et que la recommandation de rémunération du Comité Johnson pour la période 2007-2010 aurait été inadéquate. Le gouvernement pour sa part soutient que le Comité n'a pas davantage le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions législatives concernant la rémunération initiale des juges de paix magistrats ni sur la constitutionnalité des recommandations du Comité Johnson, d'autant plus que la Conférence a déjà saisi la Cour supérieure de ces mêmes questions. Le Comité Johnson s'est prononcé sur la rémunération adéquate des juges de paix magistrats pour la période 2007-2010, et les fonctions du Comité consistent strictement à procéder à l'évaluation triennale pour la période 2010-2013. Quant à la question visant la

compétence des juges de paix magistrats, le gouvernement soutient que la Conférence a refusé de participer aux travaux conjoints qu'avait recommandés le Comité Johnson. N'eût été de ce refus, le Comité aurait pu bénéficier des perspectives des deux parties et des évaluations basées sur des éléments concrets, quantifiables et vérifiables. Dans les provinces qui se sont conformées aux prescriptions de l'arrêt *Ell*, les juges de paix ont substantiellement la même compétence. Ainsi, les distinctions existantes ne sont pas significatives et le Québec, dans sa situation économique et financière, rémunère ses juges de paix magistrats davantage que dans les autres provinces.

Le gouvernement observe l'absence de mention et d'analyse de la Conférence des facteurs économiques prévus à la Loi. Concernant l'indemnité pour frais de fonction et la demande de la Conférence visant la parité avec les juges de la Cour du Québec, le gouvernement considère qu'il n'y a pas lieu de consentir à une augmentation de cette indemnité. Sur les questions touchant les régimes de retraite et d'assurance, le gouvernement ne voit pas en quoi la participation aux mêmes régimes que des employés de l'État menacerait l'indépendance des juges de paix magistrats dans l'exercice de leurs fonctions, que le Comité Johnson avait conclu que leur participation à ces régimes n'était pas contraire aux principes de l'indépendance judiciaire et que ces régimes en soi étaient adéquats et assuraient leur sécurité financière. Relativement à l'indemnité pour cabinet à domicile, le gouvernement conclut que l'indemnité fixée par le Comité Johnson est toujours adéquate. Le gouvernement considère que les éléments de la demande de budgets d'aménagement des bureaux et de mobilier au palais de justice ne constituent pas des composantes de la rémunération et ne cadrent pas dans le mandat du Comité. Finalement, le gouvernement a réitéré sa position sur le rejet de la demande de remboursement des frais de représentation.

Répliques

Les Conférences ont demandé au Comité un droit de réplique à la présentation des observations gouvernementales lors des audiences des 21 et 22 octobre 2010. Le 25 octobre 2010, elles ont déposé leurs commentaires supplémentaires à cet effet. La Conférence des juges de paix magistrats du Québec a produit une « *Réponse de la Conférence des juges de paix magistrats du Québec à certains arguments et commentaires soulevés par les représentants du gouvernement du Québec à l'occasion de l'audience du 22 octobre 2010* ». En date du 26 octobre 2010, la Conférence a également fait parvenir au Comité une « *Réponse de la Conférence des juges de paix magistrats du Québec à certains arguments et commentaires soulevés par les représentants du gouvernement du Québec à l'occasion de l'audience du 22 octobre 2010 Re : version modifiée de la correspondance de M. Guy Aubin* ».

4.4 Recommandations

(i) Note préliminaire

Dans le cadre de l'examen de la rémunération globale des juges de paix magistrats, le Comité a eu la possibilité de comparer les compétences attribuées par le législateur aux différents groupes de juges visés par le mandat du Comité. Pour la première fois, un Comité de la rémunération des juges du Québec dispose d'une étude comparative des compétences des juges de paix magistrats exerçant dans les autres provinces canadiennes. Cette étude, intitulée « *Présentation comparative de la situation des juges de paix magistrats* »[13], a été commanditée par la Conférence des juges de paix magistrats et confiée au professeur Fabien Gélinas. Le Comité croit utile de souligner ce fait vu la recommandation suivante du Comité Johnson dans son rapport d'avril 2008 :

> *«Recommandation (9)*
>
> *Le Comité recommande que la Conférence et le gouvernement du Québec procèdent à une étude conjointe visant à comparer la valeur de la fonction de JPM au Québec et les autres fonctions payées sur les fonds publics. La même étude de comparaison devrait aussi se faire pour étudier et comparer la fonction de juge de paix au Canada avec celle des JPM au Québec. Cette comparaison devrait porter sur la charge de travail, la rémunération globale, les régimes collectifs de retraite et d'assurance, et les autres avantages.*
>
> *Le Comité recommande que les coûts et les frais de cette étude conjointe soient à la charge du gouvernement.»*

À l'appui de cette recommandation, le Comité Johnson souligne:

> *« (...) Par ailleurs, malgré l'ampleur de la documentation disponible, on ne peut prétendre valider l'ensemble des éléments de comparaison de façon aussi fiable et valable*

---

[13] Gélinas. F., *« Présentation comparative de la situation des juges de paix magistrats »*, 30 septembre 2010.

que dans le cas des autres conférences de juges. Qu'il s'agisse de l'étendue de la compétence, des critères de sélection (obligation ou non d'être membre d'une « Law Society »), du travail à temps plein ou à temps partiel, de la possibilité de conserver sa pratique privée, du traitement, de la charge de travail, du régime de pension, des assurances collectives ou des vacances, une telle comparaison s'avère difficile, sinon risquée, à même quelques éléments épars. Il en va de même avec les informations fournies pour la comparaison des JPM avec des personnes rémunérées à même les fonds publics. En effet, ces informations sont plutôt minimales et peu informatives.

(...)

Le Comité est d'opinion que de telles évaluations et comparaisons peuvent et doivent être réalisées. Il recommande donc que la Conférence et le gouvernement y procèdent pour comparer la fonction de juge de paix au Canada avec celle de JPM au Québec, y compris l'ensemble des éléments de rémunération et de la charge de travail. Cette étude devrait aussi évaluer et comparer la valeur de la fonction de JPM du Québec et les autres fonctions payées à même les fonds publics.

Comme il s'agit de la première fois qu'un comité de la rémunération est saisi de la question de la rémunération des JPM, le présent Comité se dit convaincu, d'expérience, que les données et informations recueillies lors de cette étude conjointe constitueront un outil essentiel pour les prochains comités. (...) »

Aux yeux du Comité, l'étude réalisée par le professeur Gélinas répond partiellement aux vœux du Comité Johnson, comme le souligne l'auteur. Malgré le fait qu'elle n'ait pas été réalisée conjointement avec le gouvernement, elle apparaît suffisamment objective et pertinente, d'autant que le gouvernement n'a pas déposé d'étude contradictoire. Selon le Comité, les juges de paix magistrats de l'Ontario, appelés « *Presiding justice of the peace* », apparaissent comme le meilleur comparable avec les juges de paix magistrats du Québec, bien que ces derniers aient une compétence plus étendue.

Si le Comité Johnson avait disposé de cette expertise, aurait-il formulé une recommandation différente quant au traitement des juges de paix magistrats ? Le Comité l'ignore et considère qu'en tout état de cause, sa juridiction en vertu de l'article 246.33 de la Loi porte exclusivement sur la période 2010-2012. En conséquence, il n'a

pas le mandat de modifier les recommandations des comités antérieurs et, à cet égard, il ne peut s'inspirer de la recommandation 5 du Comité Cimon, puisque celle-ci ne portait que sur la mise en œuvre d'une des recommandations du Comité O'Donnell et non sur sa révision.

Toutefois, le Comité considère qu'il doit prendre en compte les informations additionnelles mises à sa disposition pour formuler ses recommandations de rémunération adéquate à l'égard des juges de paix magistrats, ce que d'ailleurs lui reconnaît la jurisprudence dans l'arrêt *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, 2005 CSC 44, particulièrement au par. 15 :

> *« 15 (...) Par contre, si elle estime que les rapports antérieurs n'ont pas fixé un niveau approprié pour les traitements et avantages en raison de circonstances particulières, elle peut légitimement aller plus loin que les conclusions de la commission précédente, et, après une analyse minutieuse, formuler ses propres recommandations. »*

À cet égard, compte tenu que les juges de paix magistrats du Québec ont les pouvoirs d'enquête prévus aux articles 487.01 et 487.05 du *C.cr.*, soit parmi les pouvoirs les plus importants pour la préservation des droits fondamentaux des justiciables, lesquels ne sont pas exercés par les juges de paix de l'Ontario et considérant que les « *Presiding justice of the peace* » de l'Ontario ont un traitement de 114 000 $ en 2010, le Comité établit que le traitement des juges de paix magistrats du Québec devrait être de 119 000 $ au 1er juillet 2010.

Ce niveau de traitement est recommandé en prenant en compte également l'ensemble des facteurs prévus à l'article 246.42 de la Loi. Le Comité les a mis en rapport les uns avec les autres et les a considérés globalement. Malgré la complexité de l'exercice, le Comité considère qu'il l'a fait de manière à assurer l'indépendance judiciaire des juges de paix magistrats. En effet, l'indépendance judiciaire des magistrats est essentielle tant pour la bonne administration de la justice que dans l'intérêt du public. Elle est aussi tributaire de l'existence même du Comité qui est mandaté pour formuler ses recommandations en prenant en compte les facteurs prévus à l'article 246.42 de la Loi.

Aux yeux du Comité, le Rapport Johnson a correctement situé les juges de paix magistrats dans la hiérarchie judiciaire du Québec et n'a omis, dans ses analyses, aucune de leurs compétences qu'il a comparées notamment avec celles des juges des

cours municipales en statuant sur la nécessité de maintenir un écart important entre la rémunération des deux groupes de juges. Nous ne modifions donc que le niveau de traitement pour prendre en compte la comparaison avec les « *Presiding justice of the peace* » de l'Ontario.

Outre le rajustement à 119 000 $, relativement à la comparaison avec les « *Presiding justice of the peace* » de l'Ontario, le Comité considère que cette recommandation est également en accord avec le traitement des autres personnes rémunérées à même les fonds publics, plus particulièrement les décideurs des tribunaux administratifs (Tribunal administratif du Québec, Commission des lésions professionnelles, régisseur de la Régie des alcools, des courses et des jeux), les procureurs en chef adjoints et les procureurs en chef aux poursuites criminelles et pénales, ainsi qu'avec les pouvoirs qui sont dévolus aux juges de paix magistrats.

Pour ce qui est des facteurs de nature financière, le Comité a pris en compte l'effet cumulatif de l'évolution de l'IPC sur le coût de la vie et l'enrichissement relatif que révèle la croissance de la rémunération des salariés québécois et du revenu par habitant durant la période 2007-2009. Comme pour les juges de la Cour du Québec, les juges municipaux exclusifs et ceux rémunérés à la séance, le Comité a également considéré les augmentations salariales des autres personnes rémunérées par l'État et le fait que les juges ne peuvent échapper aux contraintes qu'impose l'État des finances publiques et les perspectives économiques des trois prochaines années, surtout qu'il recommande un rattrapage important pour les juges de paix magistrats en 2010.

Dans cette perspective, le Comité recommande de majorer de 0,75 % le traitement des juges de paix magistrats au 1er juillet 2011 et de le fixer à 119 892 $. Finalement, au 1er juillet 2012, le Comité recommande d'accorder une hausse de 1 % du traitement des juges de paix magistrats pour le fixer à 121 091 $.

(ii) Traitement des juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005

Recommandation (19)

Le Comité recommande que le traitement des juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005 soit établi comme suit:

- **au 1er juillet 2010 : 119 000 $**
- **au 1er juillet 2011 : 119 895 $**
- **au 1er juillet 2012 : 121 091 $**

À l'égard de la présente recommandation, le Comité réfère les lecteurs à la sous-section « Note préliminaire », située dans le rapport de la formation exerçant les fonctions du Comité de la rémunération des juges de paix magistrats ci-avant.

(iii) Traitement des juges de paix magistrats nommés avant le 30 juin 2004

Recommandation (20)

Le Comité recommande le statu quo quant au traitement des juges de paix magistrats nommés avant le 30 juin 2004.

Considérant les recommandations du Comité à l'égard des juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005, le traitement des juges de paix magistrats nommés avant le 30 juin 2004 est jugé adéquat. Il devrait rester inchangé et maintenu à 137 280 $ pour la durée du mandat du Comité.

(iv) Indemnité pour frais de fonction

Recommandation (21)

Le Comité recommande le statu quo visant l'indemnité pour frais de fonction des juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005. Cette indemnité devrait rester inchangée et demeurer à 2 000 $ par année pour la durée du mandat du Comité.

Le Comité recommande le statu quo visant l'indemnité pour frais de fonction des juges de paix magistrats nommés avant le 30 juin 2004. Cette indemnité devrait rester inchangée et demeurer à 4 000 $ par année pour la durée du mandat du Comité.

(v) Modifications au régime de retraite et aux assurances collectives

Recommandation (22)

Le Comité recommande le maintien de la participation des juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005 aux régimes de retraite et d'assurance collective du personnel d'encadrement auxquels ils participent présentement. Toutefois, si des modifications à ces régimes devaient rendre ceux-ci moins généreux, le Comité recommande que ces modifications soient

d'abord soumises au Comité de la rémunération des juges avant d'être applicables aux juges de paix magistrats. À ce dernier égard, le Comité prend acte de l'engagement du gouvernement à ce faire.

Le Comité recommande que les juges de paix magistrats nommés avant le 30 juin 2004 continuent à participer au régime de retraite du personnel d'encadrement et aux régimes d'assurance collective des juges de la Cour du Québec.

Le maintien de la participation des juges de paix magistrats nommés le ou après le 5 mai 2005 aux régimes de retraite et d'assurance collective du personnel d'encadrement auxquels ils participent actuellement ne compromet pas leur indépendance judiciaire. Le Comité a envisagé l'exercice proposé par la Conférence. Le Comité vient à la conclusion qu'il serait difficile, voire très coûteux, de donner suite à la demande proposée par la Conférence voulant que les juges de paix magistrats contribuent au régime de retraite des juges de la Cour du Québec et recommande qu'ils continuent leur participation aux régimes actuels.

Relativement aux juges de paix magistrats nommés avant le 30 juin 2004, le Comité est en accord avec la proposition du gouvernement visant les modifications aux régimes d'assurance collective. Ces modifications sont applicables pour les autres juges qui en bénéficient tel qu'en fait foi le présent rapport. Le Comité est d'accord de mettre en application dès le 1er janvier 2012 ces amendements aux régimes d'assurance.

(vi) Cabinet à domicile

Recommandation (23)

Le Comité recommande qu'une allocation de 2 000 $ par année soit versée aux juges de paix magistrats à titre d'indemnité pour l'ameublement et l'occupation d'un espace de travail à leur domicile.

Tout comme le Comité Johnson, le Comité constate que les juges de paix magistrats doivent aménager un cabinet dans leur résidence pour y décerner des télémandats et recevoir des policiers dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Les données fournies par la Conférence des juges de paix magistrats démontrent que ces juges exercent leurs fonctions de garde en dehors des heures ouvrables à partir de leur domicile.

(vii) Frais d'experts et frais de représentation devant le Comité

Recommandation (24)

Le Comité recommande formellement que le gouvernement rembourse à la Conférence des juges de paix magistrats du Québec la somme de 50 000 $.

Cette recommandation que le Comité considère juste, équitable et raisonnable représente environ 40 % des honoraires, débours des procureurs et experts de la Conférence avant les taxes, lesquels se sont élevés à environ 120 000 $. Le Comité recommande le paiement des frais d'expertise du professeur Gélinas, au montant de 20 000 $, puisque la nécessité d'une telle expertise avait été soulignée par le Comité Johnson qui par ailleurs avait recommandé au gouvernement d'en payer entièrement les coûts.

À l'appui de cette recommandation, le Comité note que les membres de la Conférence des juges de paix magistrats du Québec sont peu nombreux, soit 33 membres; que leur rémunération est beaucoup moindre que celle des autres juges; que c'est la Conférence qui a commandé et obtenu l'étude du professeur Gélinas qui s'est révélée des plus utiles afin de circonscrire la compétence des juges de paix magistrats; que les représentations des procureurs de la Conférence ont été également très utiles.

4.5 Commentaires de l'honorable Claire L'Heureux-Dubé, membre de la formation exerçant les fonctions du Comité de la rémunération des juges relativement aux juges de paix magistrats

À titre de membre du Comité de la rémunération des juges, j'ai participé à toutes les séances du Comité ainsi qu'aux audiences publiques et à son délibéré. Je suis d'accord tant avec l'analyse qu'avec les recommandations du Comité à tous égards, sauf en ce qui concerne la rémunération globale des juges de paix magistrats ainsi que ce que je considère important, la rétroactivité de leur rémunération au 30 juin 2007. Je suis également d'accord avec la recommandation numéro 24, relativement au paiement des frais d'expertise et des frais de représentation.

D'entrée de jeu, il n'est pas difficile de partager la perception des juges de paix magistrats (ceux nommés le ou après le 5 mai 2005) que de fonctionnaires qu'ils étaient à l'époque de leur nomination, fonctionnaires ils sont demeurés aux yeux du gouvernement, nonobstant le titre de juge et son inamovibilité inhérente tel que le démontrent, entre autres, leur mode de nomination, leur traitement initial ainsi que leur assujettissement aux régimes de retraite et d'assurance collective du personnel d'encadrement.

Les juges de paix magistrats, comme l'a souligné la juge en chef de la Cour du Québec lors de sa présentation devant le Comité, doivent être considérés en fonction des hautes exigences de leur travail et l'importance de leur travail exercé dans des conditions souvent difficiles. Ils contribuent grandement au développement d'une jurisprudence et d'une expertise en matière pénale. J'ajoute qu'ils sont en première ligne en matière de protection de nos droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Afin de bien situer mes propos, je me permets de rappeler l'historique de la nomination des juges de paix magistrats tel que le comité Johnson l'a exposé :

> *« Le 23 décembre 2003, suite à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt* Ell *c.* Alberta, *[2003] 1 R.C.S. 853, la Cour d'appel du Québec jugeait, dans l'arrêt* R. *c.* Pomerleau, *[2004] R.J.Q. 83, que les juges de paix fonctionnaires nommés par le gouvernement à titre amovible et exerçant des pouvoirs judiciaires (dont l'émission de mandats de perquisition ou d'arrestation) ne possédaient pas l'indépendance nécessaire et requise pour exercer de tels pouvoirs. La Cour d'appel disposait qu'à compter du 1er février 2004, seuls les juges possédant les attributs respectant les garanties constitutionnelles, dont l'indépendance judiciaire, pourraient exercer ces pouvoirs. Pour la Cour d'appel, « rien ne justifie le maintien d'une situation que le procureur général reconnaît violer les garanties constitutionnelles des citoyens canadiens vivant au Québec, à moins de banaliser la valeur des droits protégés par les Chartes. » (au para. 27)*
>
> *Le 11 juin 2004, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la* Loi modifiant la loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives *(«* Loi de 2004 *») eu égard au statut des juges de paix. Cette loi prévoyait la création de deux types de juges de paix : les JPM et les juges de paix fonctionnaires. Partie des notes explicatives du projet de loi se lit ainsi :*
>
> > *« Les juges de paix fonctionnaires sont nommés à titre amovible par le ministre de la Justice qui détermine la catégorie qui leur est attribuée. Ils exercent leurs fonctions soit auprès de la Cour supérieure et de la Cour du Québec, soit auprès d'une cour municipale.*

> *Les juges de paix magistrats font partie de l'ordre judiciaire et sont, en conséquence, nommés durant bonne conduite par le gouvernement. Ils sont placés sous l'autorité du juge en chef de la Cour du Québec et sont soumis à la compétence déontologique du Conseil de la magistrature. Le projet de loi contient des dispositions de nature à assurer leur sécurité financière en ce qui concerne leur traitement, leurs conditions de travail, leurs avantages sociaux et leur régime de retraite. La détermination de leur rémunération globale sera soumise à la compétence du Comité de la rémunération des juges, à compter de 2007. »*

Il en résulte que des deux types de juges de paix créés par la Loi de 2004, *seuls les JPM sont soumis à la compétence du comité de la rémunération. Toutefois, l'article 32 de cette loi précise par ailleurs que :*

> *« Malgré les articles 2 à 8 de la présente loi, le comité de la rémunération des juges n'exerce ses attributions eu égard aux juges de paix magistrats qu'à compter du moment où il sera procédé à la nomination des membres du comité qui sera formé en 2007 à l'égard des juges de la Cour du Québec et des cours municipales. »*

C'est donc la première fois que les JPM se présentent devant un Comité de la rémunération des juges, alors que leur rémunération initiale a été décrétée par le gouvernement en juin 2004[14]*. »*

Le Comité Johnson a exprimé l'opinion qu'il n'avait pas le pouvoir d'examiner le traitement initial des juges de paix magistrats pour la période 2004-2007 en ces termes :

---

[14] Rapport Johnson, avril 2008, formation relative aux juges de paix magistrats, pages IV-1 et IV-2.

> *«Après analyse de la question, le Comité est d'opinion que la* Loi sur les tribunaux judiciaires, *et plus particulièrement sa Partie VI.4, ne donne pas au Comité, que ce soit de façon expresse ou implicite, le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions transitoires de la Loi de 2004 permettant au gouvernement de fixer unilatéralement la rémunération des JPM pour la période 2004-2007 sans passer par un comité de la rémunération.*
>
> *De plus, les membres du présent Comité ont été nommés spécifiquement pour remplacer les membres du Comité Cimon (nommés pour la période 2004-2007) pour un terme de trois ans, soit pour la période 2007-2010 ou « jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau » (article 246.33 de la* Loi sur les tribunaux judiciaires*). Le Comité est par conséquent d'avis que la période pour laquelle il peut exercer les fonctions qui lui sont conférées par la loi est la période 2007-2010, et qu'il n'a pas le pouvoir d'émettre des recommandations portant sur la période 2004-2007 comme le lui demande la Conférence.*
>
> *En conséquence, le Comité décide qu'il ne peut accueillir la demande de la Conférence, et il ne fera aucune recommandation au gouvernement concernant la période 2004-2007*[15]*. »*

Je partage l'avis du Comité Johnson en ce qui concerne le pouvoir du Comité de se prononcer sur la constitutionalité du décret de nomination des juges de paix magistrats (2004) qui l'ont d'ailleurs eux-mêmes bien compris puisqu'ils ont intenté des procédures judiciaires à cet égard.

Ceci dit, je ne partage pas l'opinion du Comité Johnson selon laquelle un comité de rémunération des juges ne peut se prononcer sur la rétroactivité de la rémunération.

D'une part, les articles 30 et 32 de la *Loi modifiant la loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix* (L.Q 2004, c.12)

---

[15] *Id.*, note précédente, pages IV-17 et IV-18.

ne le prohibent pas, et une interprétation rationnelle de ces dispositions indique simplement que le premier comité à se pencher sur la rémunération des juges de paix magistrats nommés en 2004 sera celui nommé en 2007.

C'est d'ailleurs l'interprétation retenue par le Comité Cimon qui a émis une recommandation ayant une portée rétroactive en ces termes :

> *« le Comité recommande qu'aux fins du calcul de la rente, le montant de la rétroactivité à être versé aux juges du Québec*[16]*.... »*

Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada est la suivante :

> *« 15 (...) Par contre, si elle estime que les rapports antérieurs n'ont pas fixé un niveau approprié pour les traitements et avantages en raison de circonstances particulières, elle peut légitimement aller plus loin que les conclusions de la commission précédente, et, après une analyse minutieuse, formuler ses propres recommandations*[17]*. »*

Ces circonstances particulières se retrouvent ici, soit l'absence d'information pertinente au regard de l'un des critères dont le Comité Johnson devait tenir compte dans la fixation de la rémunération globale des juges de paix magistrats.

Si le Comité Johnson avait eu l'avantage de l'expertise du professeur Fabien Gélinas[18] de l'Université McGill, commanditée par les juges de paix magistrats (rapport en annexe), rapport que le Comité qualifie d'analyse objective et pertinente, il aurait été à même de constater que la comparaison avec les juges de paix de l'Alberta, qu'il a adoptée, était tout à fait inadéquate alors, comme elle l'est aujourd'hui. Une comparaison plus adéquate serait celle avec les juges de paix magistrats de l'Ontario et, même là, celle-ci demeure boiteuse en ce qu'entre autres la compétence territoriale

---

16 Rapport Cimon, 2004-2007, formation relative aux juges de la Cour du Québec, page 43.

17 *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, 2005 CSC 44, par. 15

18 Gélinas, Fabien, *« Présentation comparative de la situation des juges de paix magistrats »*, 30 septembre 2010.

et les pouvoirs des juges de paix du Québec sont plus étendus de même que les critères de sélection sont plus exigeants. À cet égard, il est utile de reproduire les conclusions du rapport Gélinas :

> *« L'analyse des données permet de faire trois séries de remarques.*
>
> *En ce qui concerne d'abord le statut et la place des juges de paix magistrats dans l'administration de la justice, on constate d'abord que la vaste majorité de juges de paix magistrats au Canada n'a bénéficié d'aucune formation juridique au niveau universitaire. L'inscription au Barreau fait partie des critères d'éligibilité dans seulement deux provinces à l'extérieur du Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique, où cinq années d'inscription seulement son exigées. Dix ans d'inscription au Barreau sont exigés au Québec, ce qui correspond à l'exigence pour les juges de tous les tribunaux supérieurs au Canada. On constate par ailleurs que plusieurs ressorts ont adopté des dispositions qui traitent les juges de paix comme les juges de la Cour provinciale à l'égard de certains indicateurs. Mais seuls l'Ontario (où le Barreau n'est pas exigé) et le Québec ont établi pour une conférence de juges à fonctions exclusives un système de nomination et de révocation équivalent à celui des juges d'une cour provinciale. Dans la plupart des ressorts, les juges de paix sont nommés à temps partiel et interviennent souvent sur une base* ad hoc, *ce qui réduit grandement l'impact réel des garanties relatives à l'inamovibilité.*
>
> *Dans l'ensemble, aucun des ressorts hors le Québec n'a placé ses juges de paix magistrats sur le même pied que les juges de sa cour provinciale à l'égard de tous les critères étudiés.*
>
> *En ce qui concerne, en deuxième lieu, l'étendue des pouvoirs effectivement exercés dans le processus pénal, il y a deux ressorts seulement où les juges de paix magistrats représentent en pratique le tribunal de première instance par défaut pour juger des infractions sommaires. Il s'agit de l'Ontario (où le Barreau n'est pas exigé) et du Québec. Il s'agit là d'un critère important au regard de l'indépendance de la magistrature car le juge de paix magistrat qui préside*

un procès y représente l'exercice du pouvoir judiciaire aux yeux du justiciable. L'impact de l'exercice de ce pouvoir est par ailleurs important en raison des amendes (de plusieurs millions de dollars dans certains cas) et des peines d'emprisonnement conséquentes qui peuvent être imposées.

En ce qui concerne finalement les pouvoirs exercés dans le processus pénal, particulièrement au stade de l'enquête, la plupart des ressorts ont confié à leurs juges de paix magistrats des pouvoirs qui font jouer le principe d'indépendance de la magistrature. On constate en revanche que le rôle des juges de paix magistrats à cet égard est souvent subsidiaire, ce qui n'est pas le cas au Québec.

On constate par ailleurs que deux des pouvoirs d'enquête prévus par le Code criminel *qui figurent parmi les plus menaçants pour les droits fondamentaux du justiciable ne sont exercés par les juges de paix magistrats qu'au Québec.*

De manière générale, le tableau qui ressort de cette étude place les juges de paix magistrats du Québec dans une catégorie au-dessus de tous leurs collègues canadiens. Hors le Québec, seule la province de l'Ontario a établi un système prévoyant une conférence de juges de paix inamovibles, exerçant exclusivement cette fonction, et siégeant de manière générale pour juger les infractions sommaires. Mais les compétences des juges de paix magistrats du Québec sont plus larges, particulièrement en vertu du Code criminel *et ce dans des matières sensibles. Cette compétence s'explique sans doute par les critères d'éligibilité imposés au Québec, qui sont beaucoup plus exigeants que dans tous les ressorts étudiés, particulièrement celui de l'Ontario. »*

Relativement à la rétroactivité de la rémunération des juges de paix magistrats à 2004, je suis d'avis, comme le Comité Johnson, qu'il n'avait pas ce pouvoir compte tenu des termes de la *Loi de 2004* qui, à ce stade, doit être tenue pour constitutionnelle.

Par ailleurs, je ne souscris pas à la proposition des juges de paix magistrats que le Comité Johnson ne s'est pas prononcé sur leur rémunération globale dans leur rapport. Le Comité a en fait recommandé une augmentation de leur traitement initial d'environ

17 000 $ principalement sur la base d'une comparaison avec la situation des juges de paix magistrats de l'Alberta, et s'est aussi prononcé sur les autres composantes de leur rémunération globale, avec, toutefois, le caveat suivant :

> *« Il est également pertinent de noter que l'historique de la situation relative des JPM est à toutes fins pratiques inexistante. En fait bien que la comparaison soit déficiente à plusieurs égards (c'est d'ailleurs pourquoi le comité recommande plus bas la tenue d'une étude conjointe pan canadienne), le Comité est d'opinion qu'à première vue, la compétence, les critères de sélection et la déontologie s'appliquant aux* « Presiding Justices » *de la province d'Alberta sont les éléments se rapprochant le plus de ceux que l'on retrouve chez les JPM du Québec*[19]*. »*

Le Comité Johnson reprend cette recommandation au point 7.10 de son rapport en ces termes:

> *« Recommandation 9*
>
> *Le Comité recommande que la Conférence et le gouvernement du Québec procèdent à une étude conjointe visant à comparer la valeur de la fonction de JPM au Québec et les autres fonctions payées sur les fonds publics. La même étude de comparaison devrait aussi se faire pour étudier et comparer la fonction de juge de paix au Canada avec celle des JPM au Québec. Cette comparaison devrait porter sur la charge de travail, la rémunération globale, les régimes collectifs de retraite et d'assurance, et les autres avantages.*
>
> *Le Comité recommande que les coûts et les frais de cette étude conjointe soient à la charge du gouvernement*[20]*. »*

À mon avis, le Comité Johnson avait le pouvoir, comme nous l'avions nous-mêmes,

---

[19] Rapport Johnson, avril 2008, formation relative aux juges de paix magistrats, pages IV-19 et IV-20.
[20] *Id.*, note précédente, page IV-23.

d'obtenir tous les renseignements pertinents, expertises, etc., afin de fixer une rémunération globale des juges de paix magistrats qui soit juste et adéquate.

Cette expertise, alors manquante, a depuis été réalisée par le professeur Gélinas, dont les conclusions n'ont pas été contredites, et dont le Comité a pris connaissance, comme je l'ai mentionné plus haut.

Comme, de l'avis même du Comité Johnson, l'un des critères dont il devait tenir compte, soit l'examen des comparables internes et externes, était déficient, il en résulte que le traitement qu'ils ont recommandé l'était aussi et que de ce fait les juges de paix magistrats en ont été pénalisés.

Conséquemment, comme le Comité a maintenant les données nécessaires quant aux comparables externes, soit le traitement des juges de paix magistrats dans les autres provinces canadiennes, il y a lieu, à mon avis, d'en faire bénéficier ces juges rétroactivement au 1er juillet 2007.

En ce qui concerne les comparables internes, le Comité Johnson « *reconnaît que les JPM sont des juges à part entière et qu'ils font partie de l'ordre judiciaire au même titre que les juges de la Cour du Québec et les juges municipaux. La Conférence affirme quant à elle dans ses observations que si les attributions des juges de certaines cours municipales sont plus larges en matière criminelle, celles des JPM sont beaucoup plus vastes en matière statutaire. À cet égard, le Comité considère que la compétence de certains juges municipaux est en effet celle dont se rapproche le plus la compétence des JPM* [21]. »

Plus loin, le Comité Johnson ajoute ceci :

> « *Pour le Comité, la nature des fonctions des JPM et les responsabilités qui en découlent revêtent une grande importance dans le déroulement des procédures en matières criminelle et pénale. Leur contribution au déroulement et au dénouement des poursuites et procès ne peut être exagérée. À titre d'exemple, il est avéré que, dès le départ, la vérification de la légalité de la documentation en matière d'autorisations judiciaires appuie et facilite le travail de tous les intervenants dans le processus judiciaire. Il est*

---

[21] *Id.*, note précédente, page IV-19.

également avéré que les JPM occupent une position plus importante dans notre ordre judiciaire que les juges de paix albertains... »

En conséquence, quant aux comparables internes, selon moi, les seuls comparables pertinents sont les autres groupes de juges du Québec et non pas les fonctionnaires, quel que soit leur traitement et auxquels ils ne sauraient être assimilés. À cet égard, le traitement des juges de paix magistrats en 2009 se situe présentement à environ 49,71% de celui des juges de la Cour du Québec et à environ 57,44 % de celui des juges municipaux, alors qu'ils partagent les compétences des uns et des autres pour une grande part et que leurs compétences, accrues depuis, sont aujourd'hui les mêmes que celles des juges de paix magistrats nommés avant 2004, dont le traitement est gelé à 137 280 $ depuis 2003.

Le Comité Johnson a lui-même reconnu, comme le soulignent les juges de paix magistrats, que « *les prochains ajustements devront se fonder sur des renseignements et comparables plus complets*[22]. »

Le présent Comité reconnaît qu'il faut conserver un pourcentage salutaire entre la rémunération globale des juges du Québec et les juges de la Cour supérieure du Québec tout comme respecter un pourcentage réaliste entre les juges de la Cour du Québec et ceux des juges municipaux. Je suis d'avis qu'il devrait en être de même entre les juges de paix magistrats et les deux autres groupes de juges. La Conférence des juges de paix magistrats estime ce pourcentage à 85 % de la rémunération globale des juges du Québec. Je suis plutôt d'avis que ce pourcentage devrait être de l'ordre de 72 % de la rémunération globale des juges du Québec, pourcentage que le gouvernement du Québec avait lui-même estimé juste pour les juges de paix magistrats nommés avant 2004 dont les juges de paix magistrats partagent entièrement aujourd'hui les compétences. Il ne serait, par ailleurs, que juste et équitable que cette rémunération soit rétroactive au 1er juillet 2007. Cela vaut aussi pour les juges de paix magistrats à pouvoirs étendus nommés avant 2004.

Par ailleurs, je suis aussi d'avis que les juges de paix magistrats devraient bénéficier des mêmes avantages et du même régime de retraite que les juges du Québec auquel sont d'ailleurs assujettis les juges municipaux. Il ne nous a pas été donné de raison valable pour qu'il existe une distinction à cet égard entre les trois groupes de juges visés par le mandat du Comité. Le régime de retraite des juges du Québec est plus

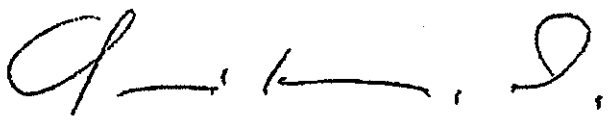
---

[22] *Id.*, note précédente, p. IV-20.

approprié pour une carrière de juge que ne l'est le régime auquel les juges de paix magistrats sont actuellement soumis, ne serait-ce que l'âge de leur nomination, en plus du fait que le régime de retraite des cadres est contrôlé par le gouvernement.

Somme toute, il s'agit, selon moi, d'un rattrapage nécessaire pour réintégrer les juges de paix magistrats au sein de cette grande famille de la Cour du Québec (dont ils partagent en grande part les compétences), en ce qui a trait à leur rémunération globale : simple question de justice.

Enfin, je suis d'accord quant à la recommandation numéro 24.



CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ, membre de la formation
exerçant les fonctions du Comité de la rémunération
des juges relativement aux juges de paix magistrats