

---

# Rapport du Comité de la rémunération des juges

---

Juges de paix  
magistrats  
2004-2007

---

31 juillet 2017

---

Le Comité a été constitué en vertu du décret n° 203-2016 du 23 mars 2016, tel que modifié par le décret n° 130-2017 du 28 février 2017, lesquels décrets ont été adoptés par le gouvernement du Québec aux termes de l'article 246.30 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

---



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SECTION I. RAPPORT .....</b>	<b>3</b>
1. INTRODUCTION .....	3
2. TRAVAUX DU COMITÉ .....	3
3. OBSERVATIONS .....	4
a) L'honorable Lucie Rondeau, juge en chef de la Cour du Québec	4
b) Gouvernement du Québec .....	5
c) Conférence des juges de paix magistrats (CJPM) .....	9
d) Barreau du Québec .....	17
e) Association du Barreau canadien – Division du Québec .....	18
f) Réplique gouvernementale .....	18
4. ANALYSE .....	20
a) Contexte .....	20
b) Arrêt de la Cour suprême du 14 octobre 2016 .....	21
c) Mandat du présent Comité .....	23
d) Examen de la rémunération .....	25
e) Conclusions du Comité quant aux JPM .....	30
f) Rémunération des JPPE devenus JPM .....	31
5. RECOMMANDATIONS .....	33
a) Traitement .....	33
b) Frais d'avocats et d'experts .....	33
<b>SECTION II. SIGNATURES .....</b>	<b>34</b>
<b>SECTION III. ACRONYMES .....</b>	<b>35</b>
<b>SECTION IV. AVOCATS .....</b>	<b>36</b>

## SECTION I. RAPPORT

### 1. INTRODUCTION

Conformément au décret n° 203-2016 du 23 mars 2016, le Comité de la rémunération des juges (ci-après, « Comité » ou « CRJ ») a été constitué pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2016 au 30 juin 2019. Ce dernier a évalué le caractère adéquat de la rémunération des juges québécois pour cette période. La ministre de la Justice a déposé son rapport à l'Assemblée nationale le 18 octobre 2016. Le 7 février 2017, le gouvernement a déposé sa réponse et, le 9 février 2017, l'Assemblée nationale a adopté une motion entérinant la réponse gouvernementale<sup>1</sup>.

À la suite de l'arrêt de la Cour suprême du 14 octobre 2016 dans l'affaire *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*<sup>2</sup>, qui a ordonné l'examen de la compensation des juges de paix magistrats (ci-après, « JPM ») pour la période 2004-2007, le gouvernement a adopté le décret n° 130-2017 en date du 28 février 2017. Ce décret confie aux membres de la formation qui exerce les fonctions du Comité eu égard aux JPM le mandat d'examiner la rémunération de ces juges afin de déterminer la réparation constitutionnelle pour la violation constatée par la Cour suprême.

Aux fins de ce mandat, le Comité<sup>3</sup> est composé de l'honorable Pierre Blais, président, de l'honorable Louis LeBel, de l'accord de la juge en chef de la Cour du Québec et de la Conférence des juges de paix magistrats du Québec (ci-après, « CJPM »)<sup>4</sup>, et de madame Madeleine Paulin, désignée comme membre par le gouvernement.

### 2. TRAVAUX DU COMITÉ

Dans un premier temps, le président du Comité a établi un budget qui a été déposé à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur les tribunaux judiciaires*<sup>5</sup> (ci-après, « LTJ »), et retenu les services de Sarrazin Plourde<sup>6</sup> afin d'assurer le secrétariat général du Comité. Le Comité a également retenu les services de la firme d'actuariat-conseil Optimum Actuaire & Conseillers inc. pour le conseiller sur toute question de nature actuarielle et économique<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Assemblée nationale, *Journal des débats*, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, vol. 44, n° 225, 9 février 2017.

<sup>2</sup> 2016 CSC 39, [2016] 2 R.C.S. 116 [CJPM c. Québec].

<sup>3</sup> Dans le présent rapport, à moins que le contexte n'indique un sens différent, le terme « Comité » se réfère à la formation responsable de l'évaluation de la rémunération des JPM.

<sup>4</sup> À la suite de la démission de l'honorable Louise Arbour en date du 9 février 2017, l'honorable Louis LeBel a été nommé membre du Comité par le décret n° 131-2017 du 28 février 2017, le tout en conformité avec l'article 246.34 LTJ.

<sup>5</sup> RLRQ, c. T-16.

<sup>6</sup> Le Comité tient à remercier M. le bâtonnier Nicolas Plourde, Ad. E., et M<sup>e</sup> Jean-Philippe MacKay, du cabinet d'avocats Sarrazin Plourde, pour leur participation à ses travaux.

<sup>7</sup> Le Comité tient à remercier M. Pierre Filiatrault, FSA, FICA, pour sa participation à ses travaux.

Le Comité s'est par la suite réuni une première fois à Québec le 15 mars 2017 afin d'établir l'échéancier de ses travaux et de fixer l'audience publique du 9 juin 2017.

Une conférence de gestion, présidée par le président du Comité, a eu lieu le 16 mars 2017 avec les parties et les intervenants pour discuter de l'échéancier du dépôt des observations et expertises.

Outre le gouvernement et la CJPM, le Comité a invité le Barreau du Québec et l'Association du Barreau canadien – Division du Québec (ci-après, « ABC-Québec ») à déposer des observations. Le Comité a également invité la juge en chef de la Cour du Québec à offrir des représentations orales lors de l'audience publique.

Conformément à l'échéancier, le gouvernement du Québec a déposé ses observations le 27 avril 2017. La CJPM a déposé ses observations le 15 mai 2017. Les représentations du Barreau du Québec ont été déposées le 4 mai 2017, et celles de l'ABC-Québec ont été déposées le 15 mai 2017. Le gouvernement a répliqué le 19 mai 2017.

L'audience publique du Comité a eu lieu dans les locaux de la Cour fédérale à Québec le 9 juin 2017<sup>8</sup>. Cette journée fut consacrée à l'audition des observations du gouvernement et de la CJPM. Le Barreau du Québec et l'ABC-Québec n'ont pas participé à cette audience. Le Comité souligne qu'il a eu l'occasion d'entendre les observations de l'honorable Lucie Rondeau, juge en chef de la Cour du Québec, de même qu'une brève introduction aux observations de la CJPM par l'honorable Louis Duguay, juge de paix magistrat et président de la CJPM.

### **3. OBSERVATIONS**

#### **a) L'honorable Lucie Rondeau, juge en chef de la Cour du Québec**

La juge en chef a souligné dans un premier temps l'importance des CRJ. Cette importance s'apprécie particulièrement par rapport aux citoyens dans les litiges qui opposent ces derniers à l'État, notamment en matière criminelle et pénale où les JPM exercent principalement leurs attributions.

Or, la juge en chef rappelle que le gouvernement a fait fi de son obligation constitutionnelle de soumettre la rémunération des JPM à un CRJ en 2004. Le rôle du présent Comité est de réparer cette violation constitutionnelle dans un contexte où l'écoulement du temps depuis la violation entraîne trois conséquences sur l'examen que doit faire le Comité :

- Le temps écoulé depuis la création de la nouvelle charge judiciaire rend la tâche du Comité difficile et inusitée;

---

<sup>8</sup> Le Comité tient à remercier la Cour fédérale de l'avoir ainsi accueilli.

- Le caractère tardif de l'examen de la rémunération pour la période en cause a pour conséquence que le manquement ne pourra jamais être entièrement corrigé;
- 5 • L'écoulement du temps permet aujourd'hui de constater l'écart entre, d'une part, la reconnaissance par l'État de l'importance de la fonction de JPM et, d'autre part, les exigences de la fonction et les attentes du public à l'égard de celle-ci. En effet, la récente crise au sujet de l'accès aux sources journalistiques par la police a mis en évidence cet écart. Cette crise a aussi  
10 révélé les attentes élevées du public en ce qui concerne les demandes d'autorisation judiciaire formulées par des agents de l'État. Le fait que le gouvernement traite les JPM d'une manière différente des autres juges entraîne des conséquences négatives sur la perception que le public peut avoir de ces juges. Qui plus est, la division du pouvoir judiciaire en échelons a pour effet d'affaiblir ce pouvoir.
- 15 La juge en chef invite le gouvernement à reconnaître que les CRJ assurent le maintien de l'équilibre entre les pouvoirs judiciaire et exécutif et de la confiance du public envers le pouvoir judiciaire. La réalité d'aujourd'hui démontre les effets négatifs de la création de la charge de JPM sans la balise constitutionnelle d'un CRJ indépendant.
- 20 La juge en chef estime que les JPM doivent recevoir un traitement adéquat de la part du gouvernement. Or, un traitement inférieur à celui des juges municipaux, des anciens juges de paix à pouvoirs étendus (ci-après, « JPPE ») et de certains avocats représentant l'État ne constitue pas une rémunération respectant le seuil minimum constitutionnel.
- 25 En conclusion, la juge en chef souligne d'autres effets de la situation des JPM qu'elle considère comme pernicieux. D'abord, la fonction est affectée d'un problème d'attraction et de rétention. Enfin, elle ajoute que le traitement différencié des JPM emporte certaines difficultés quant à l'organisation et au partage du travail au sein de la Cour du Québec.

## 30 **b) Gouvernement du Québec**

### **(i) Propositions**

- 35 Dans ses observations du 27 avril 2017, le gouvernement affirme que la rémunération initiale de 90 000 \$ des JPM nommés le 27 mai 2005 pourrait être défendue devant le présent Comité en fonction des informations qui étaient disponibles en 2004<sup>9</sup>. Cependant, puisque la Cour suprême écarte toute remise en cause du décret n° 932-2008 et des décrets subséquents, le gouvernement propose que le traitement pour la période 2004-2007 soit fixé en rapport avec le traitement appliqué au 1<sup>er</sup> juillet 2007, soit 110 000 \$. Le gouvernement propose

<sup>9</sup> Observations gouvernementales du 27 avril 2017, p. 8.

de soustraire à rebours un montant correspondant à l'inflation pour chacune des années concernées<sup>10</sup> :

- 5 • 108 374 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2006, soit le traitement de 110 000 \$ du 1<sup>er</sup> juillet 2007 réduit selon l'inflation mesurée entre la période d'avril 2005 à mars 2006 et la période d'avril 2006 à mars 2007, soit 1,5 %;
- 105 834 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2005, soit le traitement de 108 374 \$ du 1<sup>er</sup> juillet 2006 réduit selon l'inflation mesurée entre la période d'avril 2004 à mars 2005 et la période d'avril 2005 à mars 2006, soit 2,4 %;
- 10 • 103 556 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2004, soit le traitement de 105 834 \$ du 1<sup>er</sup> juillet 2005 réduit selon l'inflation mesurée entre la période d'avril 2003 à mars 2004 et la période d'avril 2004 à mars 2005, soit 2,2 %.

15 Pour les 27 JPM nommés en mai 2005, ces augmentations représentent un montant de 30 889 \$. Le gouvernement propose que ce montant soit versé à titre de montant forfaitaire ne faisant pas partie du traitement cotisable aux fins des régimes de retraite et d'assurances<sup>11</sup>. Dans sa réplique du 19 mai 2017, qui sera résumée ci-dessous, le gouvernement accepte d'actualiser le montant forfaitaire proposé afin que les JPM puissent recevoir un montant qui reflète l'évolution de l'inflation depuis la période concernée. Cette actualisation porte le montant proposé à 36 683 \$.

20 Pour ce qui est du traitement des JPPE devenus JPM le 30 juin 2004 par l'effet de l'article 26 de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut de juge de paix*<sup>12</sup> (ci-après, « *Loi sur le statut des juges de paix* »), le gouvernement demandait le *statu quo* dans ses observations écrites<sup>13</sup>. Toutefois, à l'occasion de l'audience publique du 9 juin 25 2017, l'avocat du gouvernement a informé le Comité d'un changement dans la position du gouvernement à l'égard de ces juges compte tenu de l'inclusion de ces derniers dans le présent examen par la Cour suprême. Selon le gouvernement, l'indépendance judiciaire ne justifie pas une révision à la hausse du traitement de 137 280 \$ que ces juges ont reçu entre 2004 et 2007. Néanmoins, le 30 gouvernement trouverait acceptable une certaine réparation, sous la forme d'un montant forfaitaire de 18 341,50 \$, équivalant à 50 % du montant qu'il propose concernant les JPM nommés en mai 2005.

35 En ce qui a trait au régime de retraite, le gouvernement estime que l'arrêt de la Cour suprême ne renvoie pas cette question au présent Comité<sup>14</sup>. En effet, la Cour suprême reconnaît que l'article 178 *LTJ*, qui prévoit la participation des JPM au Régime de retraite du personnel d'encadrement (ci-après, « *RRPE* »), est valide

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>12</sup> LQ, 2004, c. 12.

<sup>13</sup> Observations gouvernementales du 27 avril 2017, p. 10.

<sup>14</sup> *Ibid.*

sur le plan constitutionnel. Partant, l'examen de la rémunération pour la période 2004-2007 n'inclut pas, selon lui, la question du régime de retraite<sup>15</sup>.

Enfin, le gouvernement propose de reconduire l'ensemble des autres conditions de travail des JPM et des JPPE conformément au décret n° 689-2004<sup>16</sup>.

## 5 (ii) Analyse des facteurs de la *LTJ*

10 Lors de l'audience, l'avocat du gouvernement a souligné que l'analyse de ces facteurs est un exercice qui n'est pas approprié ici, car la rémunération adéquate des JPM a été fixée, à toutes fins que de droit, par le Comité Johnson à 110 000 \$. De surcroît, si le présent Comité se replaçait dans le contexte de 2004, l'analyse des facteurs mènerait à la conclusion non seulement que le traitement proposé est adéquat, mais que le traitement fixé par le décret n° 689-2004 l'était aussi. En d'autres termes, même si le présent Comité effectuait l'analyse des facteurs, il arriverait nécessairement dans la fourchette allant de 90 000 \$ à 110 000 \$. Néanmoins, le gouvernement expose dans ses observations les éléments qui lui paraissent pertinents eu égard aux facteurs de la *LTJ* :

- 20 • **Facteurs liés à la fonction judiciaire<sup>17</sup>** : Le gouvernement explique notamment que l'examen des concours tenus entre 2004 et 2007 démontre que la Cour du Québec a disposé d'un bassin suffisant et qualifié de candidats à la fonction de JPM. En effet, 587 candidatures ont été déposées pour 28 postes de JPM provenant de 188 candidats distincts, dont 72 ont été déclarés aptes à remplir ce poste;
- 25 • **Facteurs économiques<sup>18</sup>** : La croissance de l'économie québécoise a suivi une évolution positive, mais très modérée pendant la période 2004-2007. L'analyse des finances publiques démontre un retour à l'équilibre budgétaire en 2005-2006 et un maintien de l'équilibre en 2006-2007. Malgré une augmentation de la dette brute entre 2004-2005 et 2006-2007, le poids de la dette en proportion du PIB était en légère diminution;
- 30 • **Facteurs de comparaison de rémunération avec certaines personnes<sup>19</sup>** :
  - Le traitement de 90 000 \$ des JPM représentait 2,6 fois le traitement annuel des salariés québécois. Le rehaussement proposé à 103 556 \$ porterait ce ratio à 3;

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 12-13.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 13-18. Le gouvernement présente une analyse de ces facteurs tant au regard de la rémunération initiale de 90 000 \$ que de celle qui est proposée à la suite de l'arrêt de la Cour suprême.



- En comparaison avec d'autres personnes rémunérées à même les fonds publics, le traitement proposé de 103 556 \$ en 2004 permettrait aux JPM de recevoir un traitement supérieur à celui des procureurs aux poursuites criminelles et pénales (ci-après, les « PPCP ») et à celui des membres de la Régie du logement, mais en deçà du traitement des membres du Tribunal administratif du Québec;
- Le gouvernement reconnaît que l'étude du professeur Gélinas déposée devant les CRJ à compter de 2010 a révélé que la situation des JPM était singulière au Canada, mais qu'il n'en demeure pas moins que la comparaison avec les juges de paix des autres provinces est un élément d'analyse pertinent. Le gouvernement propose donc des comparaisons avec les juges de paix de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse uniquement sur la base du traitement plutôt que par rapport à la rémunération globale. Les JPM qui avaient un traitement de 90 000 \$, en 2004, avaient le traitement le plus élevé parmi les juges de paix au Canada – traitement supérieur de 13,3 % à la moyenne des juges de paix des autres provinces. Avec les données connues en 2017, le traitement de 90 000 \$ place les JPM au 2<sup>e</sup> rang et l'écart est de 3,1 %. En tenant compte des données connues, les JPM occuperaient toujours le 2<sup>e</sup> rang pour 2004 et l'écart serait porté à 18,7 % par rapport à la moyenne des traitements des juges de paix des autres provinces. En corrigeant le traitement initial ou le traitement rehaussé selon le coût de la vie ou selon la richesse collective, la situation des JPM était déjà avantageuse et le rehaussement proposé améliorerait significativement cette avance.

### (iii) Détermination de la rémunération initiale des JPM

La détermination de la rémunération initiale des JPM en 2004 s'est faite en fonction d'une analyse des traitements de certaines fonctions occupées par des personnes rémunérées à même les fonds publics, des traitements de certains juges de paix ailleurs au Canada, du traitement des JPPE et de la situation économique du moment<sup>20</sup>. Quant à la rémunération que recevaient d'autres juges de paix exerçant une compétence comparable ailleurs au Canada, le portrait était le suivant lors de l'adoption du décret n° 689-2004 :

- Alberta (« Sitting Justices of the Peace ») : 85 000 \$ (traitement fixé rétroactivement à 105 000 \$ à la suite d'un débat judiciaire);
- Colombie-Britannique : 73 872 \$ (compétence plus limitée qu'au Québec);
- Saskatchewan : 79 000 \$ (compétence plus limitée qu'au Québec);

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 18 et suiv.

- Ontario (« Presiding Justices of the Peace ») : 80 000 \$.

Le gouvernement précise que le traitement des JPPE était de 111 299 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2003. Ce traitement a cependant été augmenté rétroactivement à 137 280 \$ à pareille date à la suite d'un jugement de la Cour supérieure rendu en 2007<sup>21</sup>.

Quant au contexte économique, la richesse relative du Québec, lorsque l'on comparait son PIB à celui des autres provinces, se situait derrière celle de l'Alberta, de l'Ontario et de la Saskatchewan. Sur le plan des finances publiques, vu les conditions économiques favorables qui prévalaient à ce moment, l'équilibre budgétaire avait été atteint de 1998-1999 à 2001-2002. Toutefois, les prévisions indiquaient que la croissance de l'économie serait modérée jusqu'à la fin de la décennie.

Le gouvernement explique également que les autres conditions de travail des JPM contenues au décret n° 689-2004 ont été assimilées à celles qui sont applicables aux membres du Tribunal administratif du Québec, en leur apportant des modifications pour tenir compte de l'indépendance judiciaire et de l'inamovibilité dont jouissent les JPM<sup>22</sup>. Enfin, le décret n° 689-2004 a fixé les frais de fonction à 1 400 \$ par année, un montant inférieur à celui qui a été octroyé aux juges de la Cour du Québec (ci-après, les « JCQ ») et aux JPPE qui était de 2 300 \$ par année.

### **c) Conférence des juges de paix magistrats (CJPM)**

#### **(i) Impact de l'arrêt de la Cour suprême**

Dans ses observations du 15 mai 2017, la CJPM conteste la lecture de l'arrêt de la Cour suprême que propose le gouvernement selon laquelle les recommandations du Comité ne peuvent dépasser la rémunération recommandée par le Comité Johnson pour l'année 2007 et approuvée par le gouvernement<sup>23</sup>. Pour la CJPM, cette position du gouvernement et l'affirmation de l'avocat de ce dernier lors de l'audience selon laquelle le gouvernement ne donnera pas suite à des recommandations dépassant 110 000 \$ ne constitue rien de moins qu'un chantage inacceptable sur le plan constitutionnel.

La CJPM estime que le présent Comité doit analyser les facteurs de la *LTJ*. Cet exercice est incontournable non seulement parce que la Cour suprême l'a ordonné, mais surtout parce qu'aucun CRJ n'a été autorisé à le faire lors de la création de la nouvelle charge judiciaire. Pour la CJPM, plaider l'inutilité de pareil exercice porte atteinte à l'indépendance et à l'efficacité du CRJ.

<sup>21</sup> *Ibid*, note en bas de p. 25, citant : *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 2672.

<sup>22</sup> Observations gouvernementales du 27 avril 2017, p. 19.

<sup>23</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 5, par. 27 et suiv.

En plus des facteurs de la *LTJ*, la CJPM note que la Cour suprême demande que le Comité prenne en considération la rémunération associée à la charge judiciaire antérieure, c'est-à-dire celle des JPPE. Or, le gouvernement avait fixé le traitement de ces juges à 72 % de la rémunération des JCQ, et ce, pendant près de 20 ans.

5 La CJPM précise qu'en date du 1<sup>er</sup> avril 2004, soit trois mois avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le statut des juges de paix*, le traitement des JPPE était de 111 299 \$. Ce traitement, qui avait été déterminé sans que les JPPE aient l'occasion de présenter leurs observations devant un CRJ, dépassait déjà le

10 montant de 110 000 \$ proposé par le Comité Johnson, puis accepté par le gouvernement. De l'avis de la CJPM, si le traitement des JPPE avait été examiné par un CRJ en date du 30 juin 2004, celui-ci aurait été plus élevé que celui qui avait été fixé par le gouvernement<sup>24</sup>.

La CJPM ajoute qu'à la suite des recommandations du Comité Cimon<sup>25</sup>, dont les tribunaux ont ordonné l'application en 2007, le traitement des JPPE en date du

15 30 juin 2004 a été fixé, rétroactivement, à 137 280 \$. N'eût été leur transfert à la charge de JPM en date du 1<sup>er</sup> juillet 2004, le traitement des JPPE aurait été de 147 600 \$ au jour de leur transfert. Eu égard à la charge judiciaire antérieure, la CJPM conclut :

20 [...] Encore une fois, tenir compte de la rémunération associée à la charge judiciaire antérieure, comme le prescrit la Cour suprême dans son arrêt du 16 (sic) octobre dernier, implique nécessairement d'outrepasser la limite de 110 000 \$ recommandée par le Comité Johnson, puis approuvée par le gouvernement, limite sur laquelle le gouvernement appuie la proposition qu'il soumet au présent comité.

25 Par ailleurs, la CJPM souligne que le Comité a connaissance de faits dont le Comité Johnson ne disposait pas, notamment une analyse comparative des attributions des JPM et des juges de paix ailleurs au Canada<sup>26</sup>. De l'avis de la CJPM, cette analyse démontre que les attributions des JPM sont

30 « significativement et substantiellement différentes de celles des autres juges de paix au Canada<sup>27</sup> ». Ainsi, les conclusions des Comités Johnson, D'Amours et Clair, lesquels se sont appuyées sur une comparaison avec les juges de paix de l'Alberta ou de l'Ontario, sont remises en cause par la CJPM.

Toujours quant au facteur de comparaison avec d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada, la CJPM estime que la comparaison avec

35 les juges municipaux à titre exclusif (ci-après, « JME ») est incontournable<sup>28</sup>.

La CJPM ajoute que l'écart de rémunération entre les JPM et les JPPE devenus JPM n'a jamais fait l'objet d'un examen, puisque l'article 32 de la *Loi sur le statut*

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 6, par. 30.

<sup>25</sup> Le Comité note que c'est plutôt à la suite de la mise en œuvre des recommandations du Comité O'Donnell que le traitement des JPPE a atteint la somme de 137 280 \$.

<sup>26</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 6, par. 32.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 6, par. 33.

des juges de paix empêchait un tel examen pour la période 2004-2007<sup>29</sup>. Comme les Comités Johnson, D'Amours et Clair n'avaient pas le droit de se pencher sur cet écart de rémunération, la CJPM estime qu'il est surprenant de lire, au paragraphe 82 de l'arrêt du 14 octobre 2016, que « trois comités ont conclu que l'écart salarial entre les juges transférés et les juges nouvellement nommés était justifié<sup>30</sup> ».

La CJPM reconnaît que la Cour suprême a déterminé que les décrets pris par le gouvernement à compter de 2007 pour fixer la rémunération des JPM étaient valides sur le plan constitutionnel parce que l'exigence d'un examen par un CRJ avait été respectée. Elle réaffirme cependant que le Comité pourrait revoir la rémunération postérieure à 2007<sup>31</sup>.

Pour la CJPM, le présent Comité a l'occasion de corriger les conséquences négatives découlant de l'application de dispositions législatives qui ont été jugées inconstitutionnelles. Au soutien de sa position, la CJPM cite le paragraphe 15 de l'arrêt *Bodner*<sup>32</sup> où la Cour suprême pose le principe voulant que les CRJ puissent, s'ils estiment que les comités précédents n'ont pas fixé un niveau approprié de rémunération, aller plus loin que les conclusions émises par ces derniers. La CJPM formule la proposition suivante<sup>33</sup> :

Cette règle constitutionnelle s'applique, avec les adaptations nécessaires, au présent comité qui peut, s'il constate que les rapports subséquents à 2007 n'ont pas fixé un niveau approprié pour les traitements et avantages des JPM, en raison des circonstances particulières que constituait (sic) notamment les dispositions prohibitives inconstitutionnelles des articles 27, 30 et 32 de la Loi sur le statut des juges de paix, peut (sic) légitimement aller plus loin que les conclusions de ces commissions et formuler ses propres recommandations pour corriger, par l'octroi de montants forfaitaires, de correctifs financiers ou autrement, une situation qu'il juge inéquitable.

Selon la CJPM, les Comités Bisson et O'Donnell ont déjà eu recours à cette règle afin de corriger l'écart de rémunération entre les JCQ et les juges de la Cour supérieure, de même que le Comité Cimon qui a modifié certaines conclusions du Comité O'Donnell<sup>34</sup>.

Par ailleurs, l'avocat de la CJPM a souligné lors de l'audience que l'analyse du caractère adéquat de la rémunération par un CRJ et celle de la validité constitutionnelle de la rémunération constituent deux processus distincts. Pour la

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 6, par. 34.

<sup>30</sup> *CJPM c. Québec*, *supra* note 2.

<sup>31</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 7, par. 35.

<sup>32</sup> *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*; *Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion)*; *Bodner c. Alberta*; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*; *Minc c. Québec (Procureur général)*, [2005] 2 R.C.S. 286, 2005 CSC 44 [*Bodner*].

<sup>33</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 7, par. 36.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 7, par. 37.

CJPM, le fait que la Cour suprême affirme dans son arrêt que la rémunération après 2007 est valide sur le plan constitutionnel ne signifie en rien que celle-ci est adéquate aux termes de la *LTJ*.

5      Finalement, la CJPM invite le présent Comité à tenir compte de la violation des droits constitutionnels des JPM aux termes du dernier facteur de l'article 246.42 de la *LTJ*, lequel prévoit que le Comité peut tenir compte de tout autre facteur qu'il estime pertinent aux fins de son examen de la rémunération adéquate<sup>35</sup>.

## **(ii) Les attributions des JPM**

10      La CJPM offre au Comité une présentation détaillée des attributions des JPM, qui se déclinent en deux volets : l'instruction de procès en matière pénale et la délivrance d'autorisations judiciaires<sup>36</sup>.

## **(iii) L'appartenance des juges de paix magistrats à la Cour du Québec**

15      La CJPM identifie les critères de nomination applicables aux JPM, offre des explications quant au processus de sélection des candidats et souligne que les JPM sont intégrés dans la Cour du Québec en vertu de l'article 169 *LTJ*. Ces derniers sont également assujettis à la juridiction du Conseil de la magistrature<sup>37</sup>. De dire la CJPM, « sauf aux fins de la rémunération [...], les juges de paix magistrats sont à part entière des juges de la Cour du Québec<sup>38</sup> ».

## **(iv) L'analyse comparative des attributions des JPM et des autres catégories de juges du Québec**

20      La CJPM dresse une analyse comparative des attributions des JPM par rapport aux JCQ. Bien que les JCQ possèdent une juridiction beaucoup plus vaste que celle des JPM, la CJPM souligne que les JCQ n'exercent généralement pas  
25      l'ensemble des attributions conférées par la loi. Les JPM, quant à eux, exercent quotidiennement l'ensemble des compétences et attributions qui leur sont conférées<sup>39</sup>.

30      Par rapport aux JME, la CJPM souligne que les attributions de ces derniers sont sensiblement les mêmes que celles des JPM<sup>40</sup>. La CJPM affirme même que les compétences exercées par les JPM sont plus étendues que celles de plusieurs JME, notamment en ce qui a trait à la compétence territoriale des JPM qui s'étend à tout le Québec, à l'instruction de certains procès en vertu de la partie XXVII du *Code criminel* et aux attributions en matière pénale provinciale. Selon la CJPM, la

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 7-8, par. 38.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 8-17, par. 39-87.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 17-20, par. 88-100.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 20, par. 100.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 20-21, par. 101-106.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 21-23, par. 107-117.

comparaison des attributions des JPM et des JME vise à mettre en évidence ce qu'elle qualifie « d'injustice manifeste », puisque pour la période 2004-2007, les JPM ne recevaient en moyenne que 50,5 % du traitement de leurs collègues des cours municipales.

## 5 (v) Détermination de la rémunération initiale des JPM

Le traitement des JPM nommés après le 30 juin 2004 a été fixé unilatéralement par décret du gouvernement à 90 000 \$, avec une augmentation annuelle de 2 %<sup>41</sup>. Pour la CJPM, la fixation du traitement initial ne constitue rien de moins qu'un geste purement arbitraire de la part du gouvernement qui a lui-même mis en péril l'institution qu'il a créée. Selon la CJPM, le traitement de 90 000 \$ n'a pas été fixé sur la base d'une analyse de la fonction judiciaire nouvellement créée, mais plutôt sur le seul fondement du traitement qui était alors accordé aux cadres, classe IV de la fonction publique. Cette méthode est totalement inadéquate selon elle. Au 1<sup>er</sup> juillet 2005, le traitement des JPM était de 91 800 \$ et de 93 636 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2006. Le même décret prévoyait la participation des JPM au RRPE, un régime qui n'est pas conçu pour une carrière dans la magistrature, selon la CJPM.

Le traitement des JPPE devenus JPM<sup>42</sup> était fixé à 72 % de celui des JCQ avant que les JPPE ne deviennent JPM, ce qui représentait la somme de 137 280 \$ en date du 30 juin 2004. La CJPM précise que la *Loi sur le statut des juges de paix* a, dans les faits, réduit le traitement de ces juges. En effet, par l'effet du gel de leur traitement jusqu'à ce que ce traitement devienne égal à celui de leurs collègues nommés après le 30 juin 2004, les JPPE devenus JPM ont perdu une part de leur pouvoir d'achat en raison de l'inflation, laquelle est évaluée à 6,9 % (9 513 \$) en 2007.

La CJPM expose les disparités de traitement entre les JPM et les autres catégories de juges du Québec pour la période 2004-2007 (48 % du traitement des JCQ; 50,5 % du traitement des JME). Pour la CJPM, ces disparités sont totalement injustifiées, injustifiables et injustes<sup>43</sup>.

La CJPM attire également l'attention du Comité sur le décret CT-12397 du Conseil du trésor adopté le 19 mai 1987<sup>44</sup> et visant à autoriser le ministre de la Justice à engager, sur une base contractuelle de 5 ans, trois juges de paix pour la région de Montréal. Dans leur demande au Conseil du trésor, le ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Herbert Marx, et le sous-ministre M<sup>e</sup> Daniel Jacoby, formulaient notamment la demande suivante : « En vue d'assurer leur indépendance absolue, ces juges de paix relèveront donc du juge en chef et leur niveau de rémunération sera égal à 80 % du salaire d'un juge de la Cour des

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 23-24, par. 118-129.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 24, par. 130.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 25, par. 131 et suiv.

<sup>44</sup> Dans une lettre du 31 mai 2017, l'avocat de la CJPM a transmis la première page de ce décret. L'avocat du gouvernement a par la suite fait parvenir aux membres du Comité une copie complète du décret en question.



sessions de la paix. » Dans le décret, le Conseil du trésor a autorisé la demande, tout en précisant que la rémunération de ces juges sera celle des cadres, classe IV de la fonction publique telle qu'elle était au 1<sup>er</sup> juillet 1985 (54 111 \$) et sera ajustée dans l'avenir selon un pourcentage des augmentations accordées aux juges de la Cour des sessions de la paix.

La CJPM infère de cette demande et de la réponse qui y a été donnée par décret du Conseil du trésor que le gouvernement était conscient, dès 1987, que le fait de donner moins de 80 % du traitement des juges de la Cour des sessions de la paix – qui fut ensuite intégrée dans la Cour du Québec à la suite de l'unification de différentes cours provinciales – représentait un problème d'ordre constitutionnel.

#### (vi) Facteurs de détermination de la rémunération des juges prescrits par l'article 246.42 de la *LTJ*

La CJPM analyse les facteurs de la *LTJ*, en précisant qu'elle admet l'exactitude des données économiques et financières présentées par le gouvernement dans ses observations. Elle croit également que le Comité peut utiliser les données économiques réelles validées pour la période 2004-2007, plutôt que les projections utilisées par le Comité Cimon en 2004. Au surplus, la CJPM invite le Comité à tenir compte de la capacité de payer actuelle du gouvernement, puisque c'est dans le contexte économique de 2017 que la réparation recommandée par le Comité devra être payée. La CJPM souligne également que les facteurs de la *LTJ* ont moins d'importance que pour les autres groupes de juges. Pour la CJPM, la comparaison la plus pertinente n'est pas celle qui peut être faite avec d'autres personnes payées à même les fonds publics ou d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada. Il faut plutôt comparer les JPM avec les juges qui exercent des compétences « quasi-identiques », soit les JME. Or, la comparaison est, selon la CJPM, accablante : entre 2004 et 2007, les JPM et les JME recevaient respectivement 43 % et 85 % du traitement des JCQ. De l'avis de la CJPM, « [i]l s'agit donc, d'abord et avant tout, d'une question d'équité et de justice qui transcende les facteurs énoncés à l'article 246.42 de la *LTJ*<sup>45</sup> ». La CJPM offre par la suite les commentaires suivants sur chacun des facteurs :

- **Les particularités de la fonction de juge de paix<sup>46</sup>** : Les JPM incarnent le pouvoir judiciaire au même titre que les JCQ et ont droit à un traitement adéquat. Les JPM gagnaient moins que plusieurs procureurs publics qui plaidaient devant eux. Du point de vue des justiciables, cette situation est inexplicable et susceptible de soulever des interrogations et des doutes sur les raisons qui sous-tendent cette disparité;
- **La nécessité d'attirer d'excellents candidats<sup>47</sup>** : La rémunération inadéquate et inacceptable des JPM a créé des problèmes de recrutement

<sup>45</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 27, par. 143.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 27-28, par. 144-147.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 28, par. 148-156.

qui se font sentir jusqu'à ce jour. Il s'est instauré chez les JPM un déséquilibre entre le nombre de juges provenant de la pratique privée et celui des juges provenant du secteur public. Cette disparité s'explique en grande partie par l'inadéquation du traitement. En réponse à l'assertion du gouvernement voulant que le bassin de candidats à la fonction de JPM entre 2004 et 2007 était suffisant, la CJPM affirme que seuls 188 avocats ont fait acte de candidature (6,7 candidats par poste), et que seules 72 candidatures ont été déclarées aptes à remplir ce poste (2,5 candidats par poste). Des 28 JPM nommés entre 2004 et 2007<sup>48</sup>, 22 provenaient du secteur public. Ce fait est inquiétant selon la CJPM. Pour les justiciables, la surreprésentation d'avocats en provenance de la Couronne pose des problèmes d'apparence de biais institutionnels;

- **La comparaison avec d'autres personnes rémunérées sur les fonds publics**<sup>49</sup> : La CJPM estime que ce facteur de la loi possède une importance relative, car il doit être conjugué avec le premier facteur de l'article 246.42, soit les « particularités de la fonction de juge ». La CJPM examine la rémunération de diverses personnes rémunérées sur les fonds publics<sup>50</sup> pour conclure que la rémunération des JPM est inadéquate;
- **La rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada**<sup>51</sup> : La CJPM note que le Comité Johnson indiquait dans son rapport qu'il ne pouvait valider les éléments de comparaison de la rémunération des JPM de manière aussi fiable que pour les autres catégories de juges en raison d'un manque de données. Le Comité Johnson a recommandé que soit produite une étude conjointe, ce que la CJPM a refusé de faire en raison du principe empêchant toute négociation directe avec le gouvernement. Or, en 2010, la CJPM a demandé au professeur Fabien Gélinas de préparer une analyse comparative des juges de paix au Canada, laquelle a été mise à jour en 2013 et en 2016. Certes, l'étude en question porte sur une période postérieure à 2007, mais celle-ci n'en demeure pas moins pertinente pour le présent Comité. En guise de synthèse, l'étude du professeur Gélinas démontre des différences substantielles entre les JPM et les juges de paix des autres provinces, de telle sorte que l'on ne peut parler de compétences comparables. La comparaison avec les juges de

<sup>48</sup> Le Comité précise qu'entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 30 juin 2007, 27 JPM ont été nommés à cette fonction en vertu du décret n° 422-2005 concernant la nomination des juges de paix magistrats à la Cour du Québec (2005) 21 G.O. II, 2142. Le 6 décembre 2007 le gouvernement procédait à une nomination supplémentaire : décret n° 1077-2007 concernant la nomination de madame Marie-Josée Hénault comme juge de paix à la Cour du Québec (2007) 52 G.O. II, 5920.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 29-34, par. 157-181.

<sup>50</sup> Soit les PPCP, procureurs en chef et adjoints aux poursuites criminelles et pénales, procureurs du Bureau des services-conseils, membres et dirigeants du Tribunal administratif du Québec, régisseurs de la Régie du logement, membres de la Commission des lésions professionnelles et hauts fonctionnaires de l'État.

<sup>51</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 35-39, par. 182-198.



paix de l'Alberta et de l'Ontario n'est pas adéquate. Selon la CJPM, la meilleure comparaison demeure la comparaison avec les JME.

### (vii) Conclusions et demandes

Au terme de son analyse, la CJPM formule les demandes suivantes :

- 5 • Que le comité recommande, minimalement, que le traitement des JPM soit fixé à 72 % du traitement des JCQ. Ce traitement refléterait ce que le gouvernement a lui-même jugé être le traitement adéquat pour l'exercice des mêmes attributions par les JPPE pendant les 20 années précédentes<sup>52</sup>;
- 10 • Que les ajustements de la rémunération des JPM soient effectués par la remise de sommes forfaitaires pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 30 juin 2007 qui refléteraient le ratio de 72 % susmentionné<sup>53</sup>. Pour les JPM nommés le 4 mai 2005, cela représenterait une somme forfaitaire individuelle de 132 228 \$. Pour les JPPE devenus JPM, la somme forfaitaire serait de 44 271 \$ pour cette même période.
- 15 La CJPM ajoute que cette proposition constitue un compromis et ne saurait être perçue comme une admission que les JPM méritent un traitement inférieur à celui des JME. Pour la CJPM, la rémunération des JPM doit effectivement tendre à rejoindre celle des JME.
- 20 Compte tenu du fait qu'il s'est écoulé plus de 12 ans avant qu'un CRJ n'examine la rémunération des JPM, la CJPM demande que leur manque à gagner sur le plan du traitement soit actualisé pour tenir compte de l'inflation. Cet ajustement représente une somme additionnelle de 24 808 \$ pour les JPM et de 8 549 \$ pour les JPPE devenus JPM<sup>54</sup>.
- 25 La CJPM prend également la position que le Comité pourrait accorder une somme forfaitaire supplémentaire pour ajuster le traitement de ces juges pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2007 au 30 juin 2016, « étant entendu que la démonstration a été faite que la rémunération des JPM pour cette période a été manifestement sous-évaluée en raison de l'interdiction prescrite par la *Loi sur le statut des juges de paix* de le soumettre en temps opportun à un CRJ<sup>55</sup> ».
- 30 Au total, pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2007 au 30 juin 2016, la CJPM demande qu'une somme additionnelle soit remise aux JPM de la manière suivante<sup>56</sup> :
- JPPE devenus JPM : 247 329 \$ (266 179 \$ en tenant compte de l'inflation);

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 39, par. 201.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 39, par. 202 et onglet 22.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 40, par. 204 et onglet 22.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 40, par. 205.

<sup>56</sup> Les calculs de la CJPM se retrouvent à l'onglet 22 de ses observations.

- JPM nommés le 4 mai 2005 : 381 023 \$ (415 348 \$ en tenant compte de l'inflation).

5      Sous l'angle de la rémunération globale, selon la CJPM, même si les JPM obtenaient 72 % du traitement des JCQ, les JPM demeureraient sous-payés par rapport aux JME du fait que ces derniers ont participé au Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales (ci-après, le « RRJCQM »). Cette participation revêt une valeur économique qui représenterait une contribution supplémentaire pour le gouvernement de 13,6 % du traitement des JPM – pourcentage qui représente le coût additionnel pour le gouvernement d'une participation au RRJCQM plutôt qu'au RRPE<sup>57</sup>.

10

Pour conclure, la CJPM demande que le gouvernement rembourse les honoraires et les débours de ses avocats aux fins de leur participation aux travaux du présent comité, lesquels sont évalués à 60 000 \$<sup>58</sup>.

#### **d) Barreau du Québec**

15      Dans ses observations écrites du 4 mai 2017<sup>59</sup>, le Barreau du Québec précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur ce qui constituerait la rémunération adéquate des JPM. Plutôt, il se limite à présenter ses réflexions à propos du processus d'examen de la rémunération et des critères de la *LTJ*.

20      Pour ce qui est du processus, le Barreau du Québec fait état de la finalité et des grands principes qui doivent guider l'analyse du Comité. On souligne que les recommandations du Comité ne peuvent être écartées à la légère par le gouvernement, le tout afin de respecter l'objectif d'efficacité du mécanisme constitutionnel.

25      Quant aux facteurs de la *LTJ*, le Barreau du Québec affirme qu'une importance prioritaire doit être accordée aux particularités de la fonction de juge. Il en est ainsi, puisque la rémunération de la magistrature est liée à la dignité et aux responsabilités de ceux qui tranchent des litiges et disent le droit.

30      Le Barreau du Québec estime pertinent de tenir compte de la vaste compétence des JPM par rapport à celle des autres juges de paix ailleurs au Canada. L'examen des attributions des juges de paix exerçant à l'extérieur du Québec révèle que ceux-ci possèdent une compétence beaucoup moins étendue que les JPM du Québec. De dire le Barreau du Québec, les JPM occupent des fonctions qui sont comparables à celles des juges des cours municipales.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 41, par. 210.

<sup>59</sup> Barreau du Québec, *Mémoire du Barreau du Québec – Rémunération des juges de paix magistrats de 2004 à 2007*, 4 mai 2017.

En ce qui a trait au recrutement, le Barreau du Québec estime qu'un effort doit être fait sur le plan de la rémunération pour attirer un plus grand nombre de candidats provenant du secteur privé.

5 Relativement au critère de comparaison avec d'autres personnes, le Barreau du Québec juge inapproprié de comparer les juges à des personnes qui n'exercent pas de fonctions judiciaires.

10 Enfin, bien qu'il existe des différences d'attribution de compétence et une hiérarchie au sein de l'ordre judiciaire, le Barreau du Québec estime qu'il est nécessaire d'éviter des écarts de rémunération trop marqués qui peuvent créer dans le public la perception qu'il existe plusieurs classes de juges et même plusieurs classes de justice.

#### **e) Association du Barreau canadien – Division du Québec**

15 Dans une lettre transmise le 16 mai 2017, M<sup>e</sup> Stéphane Lacoste, président de l'ABC – Division du Québec, informe le comité qu'il n'aura pas de représentations à faire valoir par écrit ou oralement lors de l'audience publique du 9 juin 2017. Cependant, il est souligné que le salaire des juges ne devrait jamais être « gelé », puisque le simple effet de l'inflation entraînerait une perte de pouvoir d'achat.

#### **f) Réplique gouvernementale**

20 D'emblée, le gouvernement souligne que les demandes de la CJPM qui concernent la période 2007-2016 sont irrecevables<sup>60</sup>.

Premièrement, le décret n° 130-2017 précise que l'examen de la rémunération des JPM par le présent Comité concerne la période 2004-2007 seulement.

25 Deuxièmement, le gouvernement estime que le présent Comité ne siège pas en appel des recommandations des CRJ ayant émis des recommandations depuis 2007. Au surplus, le Comité n'aurait pas compétence pour modifier ces recommandations ni directement ni indirectement par l'entremise de montants forfaitaires. À ce sujet, le gouvernement rappelle que la Cour suprême a reconnu comme étant valide le décret qui a adopté les recommandations du Comité Johnson et les décrets subséquents. Par ailleurs, la demande de la CJPM  
30 d'accorder aux JPM un pourcentage correspondant à la différence du coût pour le gouvernement de faire participer les JPM au RRJCQM plutôt qu'au RRPE est jugée irrecevable par le gouvernement. Il s'agirait en effet d'une remise en cause de la validité de l'article 178 de la *LTJ* qui imposait aux JPM la participation au RRPE. Or, la Cour suprême a tranché : cet article est valide, le présent Comité n'a  
35 donc pas compétence pour remettre en cause la décision de la Cour suprême eu égard au régime de retraite.

---

<sup>60</sup> Réplique gouvernementale du 19 mai 2017, p. 5.

### **(i) Commentaires sur les demandes de la CJPM**

Selon le gouvernement, le coût des demandes de la CJPM serait de 4,5 M\$ pour la période 2004-2007 et de plus de 17 M\$ pour la période 2004-2016. Il est également précisé que le ratio qui existait entre les JPPE et les JCQ de 1985 à 2004 n'était pas fondé sur une comparaison des fonctions des deux catégories de juges. De dire le gouvernement, le ratio reposait plutôt sur la situation initiale de leur traitement. En effet, les JPPE recevaient en 1985 un traitement de 54 111 \$ alors que le traitement des JCQ était alors de 75 389 \$. Le ratio initial était de 71,8 %, lequel s'est maintenu en raison de la clause-remorque insérée dans les décrets de nomination des JPPE.

Par ailleurs, le gouvernement réitère qu'un ratio fixe tel que demandé par la CJPM n'est pas souhaitable, car la réévaluation d'une charge judiciaire aurait un impact direct sur les autres charges. De plus, les CRJ ont pour mandat de procéder à des évaluations distinctes pour chaque catégorie de juges : en acceptant la proposition de la CJPM, le CRJ n'aurait plus d'autre fonction que l'évaluation des autres conditions de travail qui ne relèvent pas du traitement.

Le gouvernement souligne que les quatre CRJ qui ont examiné la rémunération des JPM depuis 2007 ont tous fixé leur traitement entre 50 % et 59 % de celui des JCQ, et entre 57 % et 69 % de celui des JME.

### **(ii) Comparaison avec les autres personnes rémunérées à même les fonds publics et avec les autres juges de paix**

Le gouvernement croit que la comparaison avec les juges de paix des autres provinces ne devrait pas être évacuée et apporte des précisions sur le traitement des procureurs aux poursuites criminelles et pénales pour 2007. Pour ce qui est des juges de paix des autres provinces, le gouvernement affirme dans un premier temps qu'il faut tenir compte du fait que l'étude du professeur Gélinas a été produite en 2010 : rien ne garantit que la situation était la même en 2004. Deuxièmement, le Comité D'Amours disposait de cette étude et a fait référence aux juges de paix de l'Ontario pour émettre ses recommandations. Bien que les JPM possèdent des pouvoirs plus étendus que ceux des juges de paix ailleurs au Canada, ils disposent néanmoins de plusieurs compétences communes. Compte tenu des écarts de richesse collective et de coût de la vie entre le Québec et les autres provinces, la proposition du gouvernement est tout à fait adéquate.

### **(iii) Actualisation et montants forfaitaires**

Le gouvernement affirme que sa politique générale est de ne jamais octroyer des intérêts pour tout versement rétroactif au bénéfice d'employés de l'État, sauf lorsqu'un tribunal l'ordonne ou que la loi le prévoit. Il adopte la même position pour les JPM. Toutefois, le gouvernement accepterait d'actualiser selon l'inflation les montants forfaitaires proposés à titre de traitement rétroactif pour la période 2004-2007. La méthode proposée par la CJPM à cet égard lui paraît appropriée. Le

montant forfaitaire offert par le gouvernement serait donc de 36 683 \$. Lors de l'audience, l'avocat du gouvernement a déclaré que ce dernier était prêt à offrir aux JPPE devenus JPM un montant forfaitaire équivalant à 50 % du montant offert aux JPM.

- 5 Le gouvernement demande au Comité de prévoir explicitement que tout montant forfaitaire versé aux JPM ne soit pas considéré aux fins des régimes de retraite et d'assurances.

#### 4. ANALYSE

##### a) Contexte

- 10 En 2003, dans l'arrêt *Ell c. Alberta*<sup>61</sup>, la Cour suprême a reconnu la nature judiciaire des fonctions exercées par les juges de paix en Alberta et a conclu que le principe d'indépendance judiciaire s'appliquait à cette charge. À cette époque, au Québec, il existait deux catégories de juges de paix, soit les juges de paix à pouvoirs restreints (au nombre de 400) et les JPPE (au nombre de 6)<sup>62</sup>. À la suite de  
15 l'arrêt *Ell*, la Cour d'appel du Québec a déclaré, dans l'arrêt *Pomerleau*<sup>63</sup>, que les juges de paix à pouvoirs restreints ne jouissaient pas des garanties minimales d'indépendance pour exercer des pouvoirs de nature judiciaire.

- 20 Le 11 juin 2004, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi sur le statut des juges de paix*, dont la plupart des dispositions sont entrées en vigueur le 30 juin 2004. Cette loi a créé deux catégories de juges de paix, soit les juges de paix fonctionnaires, qui n'exercent aucune fonction judiciaire, et les JPM.

- 25 En vertu de cette loi, les JPPE nommés avant le 30 juin 2004 devenaient JPM par le simple effet de l'article 26 et conservaient leur traitement jusqu'à ce que celui-ci soit égal à celui des JPM nouvellement nommés (art. 27). Outre leur traitement qui demeurerait le même, les juges ainsi transférés conservaient également les conditions de travail qui leur étaient jusque-là applicables, avec une option de  
30 maintenir leur participation au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (ci-après, « RREGOP ») ou de participer au RRPE. Six JPPE ont ainsi été transférés dans la charge de JPM. Leur traitement, qui était de 111 299 \$ lors de ce transfert, a été augmenté rétroactivement à la suite de la mise en œuvre intégrale des recommandations du Comité O'Donnell (2001-2004) par le gouvernement en 2007<sup>64</sup>.

- 35 Par ailleurs, l'article 30 de la *Loi sur le statut des juges de paix* prévoyait que le traitement et les autres conditions de travail des JPM nouvellement nommés seraient fixés par décret du gouvernement. Le décret n° 689-2004 est entré en

<sup>61</sup> [2003] 1 RCS 857, 2003 CSC 35 (ci-après, « *Ell* »).

<sup>62</sup> *R. c. Pomerleau*, 2003 CanLII 33471 (QC CA).

<sup>63</sup> *Ibid.*, par. 23-24.

<sup>64</sup> Suivant le jugement de la Cour supérieure dans *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 2672.

vigueur le 30 juin 2004 et a notamment fixé le traitement des JPM à 90 000 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2004, avec une majoration annuelle de 2 % pour les années 2005 et 2006<sup>65</sup>. Pour ce qui est du régime de retraite, l'article 1 de cette loi a remplacé l'ensemble de la partie III.1 de la *LTJ*, dont le nouvel article 178 prévoyait que les JPM participeraient au RRPE. Le 5 mai 2005, le gouvernement nommait les 27 premiers JPM à cette nouvelle charge judiciaire<sup>66</sup>.

Conformément à l'article 32 de la *Loi sur le statut des juges de paix*, il était prévu qu'un CRJ n'exercerait ses attributions à l'égard des JPM qu'à compter de 2007. Le Comité Johnson avait pour responsabilité d'examiner le caractère adéquat de la rémunération des juges québécois pour la période 2007-2010. Dans son rapport, ce Comité a refusé de se pencher sur la période 2004-2007 eu égard aux JPM, estimant ne pas avoir la compétence requise pour procéder à pareil examen<sup>67</sup>. Après le dépôt du rapport du Comité Johnson et l'adoption intégrale de ses recommandations par l'Assemblée nationale, la CJPM a déposé un recours devant la Cour supérieure du Québec, lequel s'est soldé le 14 octobre 2016 par l'arrêt de la Cour suprême qui est à l'origine du mandat du présent Comité. Les CRJ qui se sont ensuite succédé n'ont pas procédé à un examen de la rémunération des JPM pour la période 2004-2007.

#### **b) Arrêt de la Cour suprême du 14 octobre 2016**

Dans son arrêt du 14 octobre 2016<sup>68</sup>, la Cour suprême s'est prononcée pour la première fois sur l'impact d'une réforme judiciaire à l'endroit de l'indépendance judiciaire. Celle-ci conclut que pour protéger ce principe fondamental, toute création ou modification d'une charge judiciaire nécessite un examen de la rémunération associée à cette charge dans un délai raisonnable qui se calcule généralement en mois<sup>69</sup>.

Dans le contexte de la réforme de 2004 de la fonction de juge de paix au Québec, la Cour suprême décide qu'une nouvelle charge judiciaire a été créée et que sa création exigeait un examen par un CRJ<sup>70</sup>. En effet, la Cour suprême constate que la fonction de JPM est différente de celle qui existait dans l'ancien régime. Comparativement aux JPPE, les JPM bénéficient de garanties d'indépendance judiciaire plus étendues, ne président pas d'enquête sur mise en liberté sous caution et ne peuvent pas instruire de poursuite sommaire intentée en vertu de la partie XXVII du *Code criminel*<sup>71</sup>.

<sup>65</sup> Décret n° 689-2004 concernant le traitement et les conditions de travail des juges de paix magistrats, (2004) 29 G.O. II, 3531.

<sup>66</sup> Décret n° 422-2005 concernant la nomination des juges de paix magistrats à la Cour du Québec, (2005) 21 G.O. II, 2142.

<sup>67</sup> Rapport du Comité Johnson, p. IV-17.

<sup>68</sup> *CJPM c. Québec*, *supra* note 2.

<sup>69</sup> *Ibid.*, par. 47 et 56.

<sup>70</sup> *Ibid.*, par. 73 et 79.

<sup>71</sup> *Ibid.*, par. 75-78.



La Cour suprême conclut donc que la rémunération de tous les juges nommés à cette charge – pour la première fois ou après un transfert – devait être examinée par un CRJ, et ce, bien avant 2007. Partant, l'article 32 de la *Loi sur le statut des juges de paix* est déclaré invalide<sup>72</sup>. De plus, puisque les articles 27 et 30 de cette loi prévoient un gel de la rémunération des juges transférés à la nouvelle charge et l'établissement par décret de la rémunération des juges nouvellement nommés sans exiger un examen rétroactif de ces deux niveaux de rémunération par un CRJ, la Cour suprême est d'avis que ces dispositions portent atteinte à l'indépendance judiciaire<sup>73</sup>. De même, l'article 27 qui prévoit un gel de la rémunération avant qu'un CRJ ne puisse se pencher sur la question est jugé contraire à la garantie de sécurité financière<sup>74</sup>.

La Cour suprême précise toutefois que l'existence d'un écart salarial entre les juges transférés et les juges nouvellement nommés, en soi, n'a pas porté atteinte à la garantie de sécurité financière<sup>75</sup>. Cela ne signifie cependant pas que le gouvernement a carte blanche dans l'établissement de cet écart, qui doit toujours faire l'objet d'un examen par un CRJ, selon la Cour suprême.

Parce que le gouvernement s'est conformé à compter de 2007 à son obligation constitutionnelle de soumettre la rémunération des JPM à l'examen d'un CRJ, la Cour suprême confirme la validité du décret n° 932-2008 acceptant les recommandations du Comité Johnson concernant la rémunération des JPM pour la période 2007-2010<sup>76</sup>. La Cour suprême précise que l'absence d'examen pour la période 2004-2007 n'a pas d'impact sur la validité constitutionnelle de la rémunération des JPM après 2007<sup>77</sup> :

Ainsi, même s'il est possible que la rémunération des JPM après 2007 ait souffert en quelque sorte de l'absence d'examen entre 2004 et 2007, il ne s'agit pas d'un problème d'indépendance judiciaire comme tel, puisque les exigences constitutionnelles relatives à la protection de l'indépendance judiciaire ont été respectées dès 2007.

Enfin, la Cour suprême tranche : l'article 178 de la *LTJ*, qui prévoit la participation des JPM au RRPE, est valide en ce que ce régime respecte le seuil minimal constitutionnel requis pour une charge judiciaire<sup>78</sup>.

Au terme de son analyse, la Cour suprême expose la réparation qu'elle juge adéquate<sup>79</sup> :

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, par. 80.

<sup>73</sup> *Ibid.*, par. 81.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*, par. 82.

<sup>76</sup> *Ibid.*, par. 83.

<sup>77</sup> *Ibid.*, par. 85.

<sup>78</sup> *Ibid.*, par. 95.

<sup>79</sup> *Ibid.*

[103] Premièrement, même si nous déclarons les art. 27, 30 et 32 de la Loi invalides, les autres dispositions contestées (l'art. 178 de la LTJ et le Décret 932-2008) demeurent valides.

5 [104] De plus, comme l'atteinte à l'indépendance judiciaire découle de l'absence d'examen par un comité entre 2004 et 2007, nous ordonnons que la rémunération de tous les JPM soit examinée par un comité, mais seulement pour cette période. Le comité doit tenir compte de tous les facteurs ayant une incidence sur la rémunération, y compris la rémunération associée à la charge judiciaire antérieure. Non seulement pareil examen établit qu'il faudra toujours remédier à une atteinte à l'indépendance judiciaire, mais il contribue également à obliger le gouvernement à respecter pour l'avenir les exigences de l'indépendance judiciaire.

10 [105] Cependant, comme nous l'avons souligné, les répercussions sur la rémunération après 2007 ne découlent pas d'une atteinte à l'indépendance judiciaire survenue après cette année; en conséquence, l'annulation du Décret 932-2008 n'est pas nécessaire.

15 [Les soulignements sont du Comité]

### **c) Mandat du présent Comité**

20 En réponse à l'interprétation du mandat du Comité proposée par la CJPM, le gouvernement a formulé des moyens d'irrecevabilité qu'il importe d'analyser. En effet, la conclusion du Comité à leur égard déterminera la portée de son examen de la rémunération des JPM pour la période concernée.

25 La position du gouvernement devant le Comité au sujet de la compétence de ce dernier est la suivante : la période visée par l'examen se limite à 2004-2007 et les recommandations du Comité ne peuvent dépasser le seuil de rémunération jugé adéquat par le Comité Johnson, soit 110 000 \$. Une recommandation dépassant ce montant constituerait, selon le gouvernement, une remise en cause indirecte, donc illégale, du décret ayant mis en œuvre la rémunération recommandée par le Comité Johnson. Quant à la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2007 à ce jour, le

30 gouvernement estime qu'elle se situe hors de la portée du Comité. En outre, le gouvernement est d'avis que l'arrêt de la Cour suprême empêche toute forme de recommandation eu égard au régime de retraite des JPM pour la période en cause.

35 La CJPM répond d'abord que le présent Comité n'est pas lié par les conclusions du Comité Johnson pour ce qui est de la période 2004-2007. De plus, à son avis, il peut s'écarter des recommandations des CRJ subséquents afin de prendre en considération les répercussions négatives de l'inconstitutionnalité de la rémunération initiale des JPM, y compris celle des JPPE, et de recommander en conséquence de corriger la rémunération de ces juges de 2004 à ce jour.

40 Pour les motifs qui suivent, le Comité estime que son mandat se limite à la période débutant le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et se terminant le 30 juin 2007, sans possibilité de réviser la rémunération accordée aux JPM après cette période. De plus, le Comité



juge également ne pas avoir le pouvoir d'émettre quelque recommandation que ce soit relativement au régime de retraite. Néanmoins, dans l'examen de la rémunération de tous les JPM pour la période 2004-2007, le Comité conclut qu'il n'est d'aucune façon lié par le traitement accordé aux JPM à la suite de l'examen effectué par le Comité Johnson.

En principe, chaque CRJ est un organisme indépendant qui tire ses pouvoirs de la partie VI.4 de la *LTJ*, plus particulièrement de l'article 246.29 de cette loi. Cette disposition prévoit que son rôle est d'évaluer tous les trois ans<sup>80</sup> le caractère adéquat de la rémunération des juges du Québec et de transmettre ses recommandations au gouvernement. Le même article de la *LTJ* dispose aussi qu'un CRJ peut être saisi de toute modification apportée au régime de retraite ou aux avantages sociaux des juges soumis à son examen. Au regard de ces attributions, le présent mandat revêt un caractère d'exception qui circonscrit le rôle du Comité. En effet, il ne faut pas perdre de vue que le Comité agit ici dans le cadre d'une réparation d'ordre constitutionnel, ce qui signifie que l'objectif poursuivi doit être d'établir la rémunération des JPM de manière à réparer, dans la mesure du possible, la violation par le gouvernement de son obligation constitutionnelle de respecter le principe de l'indépendance judiciaire. L'interprétation restrictive du mandat du Comité proposée par le gouvernement est incompatible avec la nature de l'examen ordonné par la Cour suprême.

Cela dit, le pouvoir du Comité d'émettre des recommandations dans ce contexte particulier doit respecter des balises clairement établies par l'arrêt de la Cour suprême et le décret n° 130-2017, qui définissent son mandat. Selon le Comité, la balise la plus importante est celle qui concerne la portée temporelle de l'ordonnance de la Cour suprême, laquelle n'envisage pas de révision du travail des CRJ qui se sont succédé à partir de 2007. En effet, le paragraphe 104 de l'arrêt de la Cour suprême contient une indication claire que la réparation visée doit se limiter à la période pour laquelle aucun CRJ n'a examiné la rémunération des JPM. Le décret n° 130-2017 reprend clairement cette limite qui circonscrit avec précision la compétence temporelle du Comité.

Cependant, pour ce qui est de la période d'examen 2004-2007, le Comité est d'avis que sa compétence est plus large que ce que le gouvernement suggère. En effet, en imposant comme horizon indépassable le traitement de 110 000 \$ appliqué aux JPM et de 137 280 \$ appliqué aux JPPE devenus JPM en date du 1<sup>er</sup> juillet 2007, le gouvernement cherche à restreindre le pouvoir discrétionnaire du présent Comité sans toutefois établir une base juridique pour supporter pareille prétention. Compte tenu du principe voulant que « chaque comité doit procéder à son évaluation dans son propre contexte<sup>81</sup> », le Comité est d'avis qu'il possède le

<sup>80</sup> Il est à noter que l'examen de la rémunération par un CRJ se fera tous les 4 ans à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018. Voir : *Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives*, LQ 2015, c. 26, art. 35, 36 et 37.

<sup>81</sup> *Bodner*, *supra* note 32, par. 162.

pouvoir d'émettre des recommandations qui pourraient aller plus loin que celles qui ont été émises par le Comité Johnson.

5 Selon le Comité, le fait de recommander aujourd'hui, en 2017, le versement d'une  
somme forfaitaire qui dépasserait le seuil identifié par le gouvernement n'a aucune  
incidence juridique sur le décret qui a mis en œuvre les recommandations du  
Comité Johnson. En effet, il ne s'agirait pas d'une remise en cause indirecte de ce  
décret, mais bien du résultat de l'évaluation de la rémunération adéquate pour tous  
les JPM strictement pour les années pertinentes. Pour ce qui est des  
répercussions possibles sur les années postérieures à 2007, la Cour suprême a  
10 explicitement prévu que celles-ci ne justifiaient point la remise en cause de la  
rémunération versée aux JPM pour cette période<sup>82</sup>.

De surcroît, si le Comité était lié par la limite proposée par le gouvernement, la  
seule recommandation que le Comité pourrait émettre eu égard aux JPPE serait  
identique à celle qui avait été émise par le Comité Johnson, soit le maintien du  
15 *statu quo* quant au traitement qu'ils avaient reçu, soit 137 280 \$. Or, le  
gouvernement s'est lui-même éloigné de cette approche en proposant au Comité  
d'accorder aux JPPE devenus JPM une réparation sous forme d'une somme  
forfaitaire qui porterait leur rémunération au-delà de celle recommandée par le  
Comité Johnson.

20 Pour conclure, le Comité est d'avis, en ce qui a trait à la question spécifique du  
régime de retraite, qu'il n'a pas le pouvoir de remettre en cause la participation des  
JPM au RRPE pour la période à l'étude. En effet, l'arrêt de la Cour suprême  
déclare l'article 178 de la *LTJ* valide sur le plan constitutionnel. Pour le Comité, il  
n'existe pas de distinction conceptuelle possible entre, d'une part, la  
25 constitutionnalité d'une mesure afférente à la rémunération et, d'autre part, le  
caractère adéquat de la rémunération globale. Si la rémunération est jugée  
adéquate par un CRJ, elle est constitutionnelle, et vice versa. En tout état de  
cause, aux yeux du Comité, le RRPE constituait un régime tout à fait adéquat  
entre 2004 et 2007. Ce n'est qu'au fil du temps que les problèmes liés à ce régime  
30 se sont manifestés, lesquels ont mené le Comité Blais en 2016 à émettre sa  
recommandation relative au besoin de modifier le régime de retraite au nom de  
l'indépendance judiciaire. Le Comité rejettera donc la demande de la CJPM au  
sujet du régime de retraite quant à la période 2004-2007.

#### **d) Examen de la rémunération**

35 Dans son arrêt, la Cour suprême indique que le Comité doit prendre en  
considération tous les « facteurs ayant une incidence sur la rémunération », soit,  
pour l'essentiel, les facteurs usuels d'analyse employés par les CRJ qui sont  
énoncés à l'article 246.42 de la *LTJ*. La Cour suprême ajoute que l'examen de la  
rémunération des JPM pour la période 2004-2007 doit également tenir compte de

---

<sup>82</sup> *CJPM c. Québec*, *supra* note 2, par. 85.

la « rémunération associée à la charge judiciaire antérieure », ce que le présent Comité comprend être la fonction de JPPE.

Le Comité commencera son analyse par ce dernier élément avant d'aborder les autres facteurs qu'il juge pertinents.

5                                    **(i) La rémunération associée à la charge judiciaire antérieure**  
**(a) L'évolution de la rémunération des JPPE**

10 Tout en constituant une nouvelle charge judiciaire, les attributions des JPM s'apparentent à celles que possédaient les JPPE<sup>83</sup>. La seule différence notable entre les deux charges était que les JPPE avaient le pouvoir de présider des enquêtes pour mise en liberté et des audiences sur des poursuites sommaires en vertu de la partie XXVII du *Code criminel*, et que ce pouvoir n'a pas été attribué aux JPM.

15 De 1985 à 2004, le traitement des JPPE a été fixé à environ 72 % du traitement des JCQ<sup>84</sup> par l'effet de ce qui est communément nommé une « clause-remorque » insérée dans les décrets de nomination de ces juges<sup>85</sup>. Dans sa réplique, le gouvernement explique que le traitement des JPPE a initialement été fixé en 1985 à 54 111 \$, soit selon le niveau de traitement des cadres, classe IV de la fonction publique<sup>86</sup>. Le traitement des JPPE était à ce moment égal à 71,8 % du traitement des juges de la Cour des sessions de la paix qui a été  
20 subséquentement intégrée à la Cour du Québec. Ce ratio entre les JPPE et les JCQ s'est maintenu jusqu'à la réforme de 2004<sup>87</sup>.

25 Le Comité retient de l'évolution de la rémunération des JPPE qu'elle a été fixée en 1985 et qu'elle a ensuite été majorée automatiquement en fonction des augmentations accordées aux JCQ. Ainsi, le traitement des JPPE a été fixé en 1985, puis a évolué en fonction d'un mécanisme inséré dans les décrets de nomination de ces juges. La rémunération de ceux-ci n'a donc jamais résulté d'une analyse des critères qui guident les CRJ depuis la réforme qui a suivi le *Renvoi de 1997*.

30 À partir de ce constat, tout comme la Cour suprême, le Comité estime qu'en principe la fixation par le gouvernement d'une rémunération initiale temporairement inférieure pour une fonction judiciaire qui s'apparente – sans être tout à fait identique – à celle de JPPE, n'est pas en soi inacceptable sur le plan du

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, par. 10.

<sup>84</sup> Avant la création de la Cour du Québec, le traitement des JPPE était calculé en rapport avec celui des juges de la Cour des sessions de la paix.

<sup>85</sup> Voir par exemple les décrets reproduits à l'onglet 6 des observations de la CJPM du 15 mai 2017.

<sup>86</sup> Réplique du gouvernement du 19 mai 2017, p. 9.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 10, tableau 3.

caractère adéquat de la rémunération des JPM, pourvu qu'un CRJ se prononce sur la rémunération de ces juges dans un délai raisonnable.

#### **(b) Rémunération des JPPE au moment de la réforme de 2004**

5 Le traitement des JPPE lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le statut des juges de paix* était de 111 299 \$. Ce traitement a été augmenté rétroactivement à 137 280 \$ à la suite de la mise en œuvre intégrale des recommandations du Comité O'Donnell. Ainsi, lors de l'adoption du décret n° 689-2004 qui a fixé le traitement initial des JPM nouvellement nommés à 90 000 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2004, l'écart salarial envisagé par le gouvernement entre les JPPE devenus JPM et les JPM nouvellement nommés était de 21 299 \$. Cet écart s'est grandement accentué lors de l'augmentation de traitement rétroactif accordé aux JPPE devenus JPM pour finalement se situer à 47 280 \$. Aux yeux du Comité, la rémunération associée à la charge judiciaire antérieure aux fins de l'analyse demandée par la Cour suprême est celle qui a réellement été versée aux JPPE devenus JPM, soit 137 280 \$.

20 Dans ses commentaires sur le principe même d'un écart de rémunération entre des juges qui occupent une même charge judiciaire, la Cour suprême souligne qu'il n'est pas proscrit sur le plan constitutionnel<sup>88</sup>. Le Comité précise que l'écart de rémunération voulu par le législateur en 2004 était conçu de manière à se résorber, dans un délai plus ou moins long, par l'effet des augmentations du traitement des JPM nouvellement nommés<sup>89</sup>. L'écart de traitement en cause était donc temporaire.

Il revient donc au présent Comité d'évaluer le caractère raisonnable de cet écart en établissant la rémunération adéquate des JPM.

25 Selon le Comité, l'écart réel de 47 280 \$ qui existait au 1<sup>er</sup> juillet 2004, suivant le jugement de 2007 de la Cour supérieure, était déraisonnable. Tout d'abord, le Comité rappelle qu'un écart d'une telle ampleur n'a pas été fixé sur la base d'une justification fondée sur les attributions, mais résulte plutôt de la mise en œuvre rétroactive des recommandations du Comité O'Donnell. Ensuite, bien qu'un écart de rémunération entre deux catégories de personnes qui occupent les mêmes fonctions est une situation qui existe dans plusieurs domaines d'emploi, tant dans le secteur public que privé, un écart trop important dans le contexte de l'exercice de fonctions judiciaires n'est pas souhaitable. En effet, il risque d'entraîner une perception négative à l'endroit des juges moins bien rémunérés.

35 En définitive, la prise en compte de la rémunération associée à la fonction judiciaire antérieure mène le Comité à conclure que la rémunération adéquate des JPM nouvellement nommés devait être plus élevée que celle qui leur fut accordée en

<sup>88</sup> *CJPM c. Québec*, *supra* note 2, par. 82.

<sup>89</sup> Art. 27 de la *Loi sur le statut des juges de paix*.

vertu du décret n° 689-2004, sans toutefois devoir être identique à la rémunération des JPPE devenus JPM.

## **(ii) Autres facteurs ayant une incidence sur la rémunération**

5 Compte tenu de son mandat qui s'inscrit dans le cadre d'une réparation constitutionnelle, le Comité est d'avis que l'analyse exhaustive des facteurs de l'article 246.42 de la *LTJ* n'est pas nécessaire. Cela dit, il est évident que le Comité doit s'en inspirer afin de garantir le caractère objectif et approprié de ses recommandations. À cette fin, le Comité estime qu'il est suffisant de procéder à un examen sommaire de ces facteurs, tout en mettant en exergue ceux pour lesquels 10 de plus amples commentaires s'imposent.

Sur le plan de la méthodologie, le Comité précise dès maintenant qu'il aura notamment recours à des éléments d'information qui proviennent des rapports des CRJ qui se sont succédé depuis 2007.

### **(a) Facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire**

15 Par la réforme de 2004, le législateur a reconnu que les JPM faisaient partie de l'ordre judiciaire. Non seulement la protection de l'indépendance de cette nouvelle charge judiciaire était plus étendue qu'elle pouvait l'être pour les JPPE, mais les critères de sélection et le régime de nomination selon bonne conduite jusqu'à la retraite reflètent également la nature judiciaire de cette charge.

20 Le Comité prend également acte des fonctions importantes des JPM dans la protection de l'État de droit au Québec. En présidant des procès en matière pénale, ils participent à la mise en œuvre de politiques législatives. Ils sont également responsables d'émettre un grand nombre d'autorisations judiciaires, 25 une tâche très délicate et importante dans notre société démocratique, car elle affecte les droits et libertés des justiciables. Au surplus, les attributions des JPM relativement aux autorisations judiciaires sont exercées en partie à partir de leur cabinet au palais de justice et en partie hors des heures ouvrables lors de périodes de garde. La situation des JPM à cet égard est unique dans l'ordre judiciaire québécois.

30 À propos de la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate, le Comité ne peut ignorer qu'une même préoccupation se dégage de tous les rapports des CRJ qui se sont penchés sur la rémunération des JPM. En effet, ces CRJ ont émis des recommandations qui démontrent que la charge de JPM méritait des augmentations de traitement substantielles. Pour le présent Comité, cela signifie 35 que la nouvelle charge judiciaire créée en 2004 a été sous-évaluée par le gouvernement. Le Comité Johnson, malgré un contexte économique difficile, a recommandé une augmentation de traitement de 20 000 \$. Le Comité D'Amours a ensuite situé le traitement adéquat à 119 000 \$ pour l'année 2010. En 2013, le Comité Clair estimait qu'un rattrapage s'imposait et a recommandé que le 40 traitement des JPM soit fixé à 140 100 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2013, ce qui représentait une

augmentation de près de 20 000 \$<sup>90</sup>. Enfin, quant à la période 2016-2019, le Comité Blais a proposé une modification au régime de retraite des JPM ou, alternativement, une augmentation substantielle de traitement de 30 % étalée sur trois ans afin de garantir le caractère adéquat de la rémunération de ces juges.

- 5 Pour ce qui est de la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de JPM, le Comité constate que pour les 28 postes<sup>91</sup> qui ont été comblés entre le 5 mai 2005 et le 6 décembre 2007, 188 avocats ont fait acte de candidature, parmi lesquels seuls 72 candidats ont été jugés aptes à remplir ce poste, ce qui équivaut à 2,5 candidats par poste<sup>92</sup>. Ce chiffre dénote aux yeux du Comité un problème d'attraction à la fonction. Bien que ce problème, qui est symptomatique d'une situation qui persiste jusqu'à ce jour selon la juge en chef de la Cour du Québec, puisse être attribuable à des causes qui ne concernent pas la rémunération, le Comité estime néanmoins qu'il milite en faveur d'une hausse du traitement des JPM.
- 10
- 15 En synthèse, les facteurs liés à l'exercice de la fonction judiciaire démontrent que le traitement initial des JPM a été fixé à un seuil qui n'était pas adéquat.

### **(b) Facteurs de nature économique**

- 20 Le Comité estime que les conditions économiques de la période 2004-2007 – qui étaient, selon le gouvernement, positives, mais très modérées<sup>93</sup> – ne faisaient pas obstacle à des hausses de traitement raisonnables qu'il pourrait juger opportun de recommander pour cette période. Cela dit, puisque le Comité agit dans le cadre d'une réparation constitutionnelle qui se traduira par le versement de sommes en 2017, la situation économique actuelle est également un élément d'analyse important à prendre en considération. À cet égard, le Comité se réfère à son analyse des facteurs économiques et financiers qui se retrouve dans son rapport pour la période 2016-2019. Le Comité y soulignait que « le contexte économique actuel et les objectifs budgétaires du gouvernement ne constituent pas, *a priori*, un obstacle à une majoration de la rémunération globale des juges si les formations devaient arriver à la conclusion que cela s'impose en vertu des autres critères de l'article 246.42 LTJ<sup>94</sup> ».
- 25
- 30

### **(c) Facteurs de comparaison avec d'autres personnes**

À l'égard de la comparaison avec d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada, l'évaluation des attributions effectuée par le professeur Gélinas est un élément fondamental dans la compréhension de la spécificité des

<sup>90</sup> Le gouvernement a finalement fixé le traitement des JPM à 137 792 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>91</sup> De ce nombre, 27 JPM ont été nommés le 5 mai 2005 et une JPM a été nommée le 6 décembre 2007, soit en dehors de la période couverte par le présent Comité. Voir les références aux décrets, *supra* note 48.

<sup>92</sup> Observations de la CJPM du 15 mai 2017, p. 29, par. 153.

<sup>93</sup> Observations du gouvernement du 27 avril 2017, p. 12.

<sup>94</sup> Rapport du Comité Blais, p. 33.



JPM par rapport aux personnes qui exercent une fonction portant le titre de juge de paix ailleurs au Canada. En effet, l'étude du professeur Gélinas aura permis, à compter de 2010, de comprendre qu'au-delà d'une appellation similaire, les JPM occupent une charge judiciaire unique qui rend difficiles les rapprochements avec les autres juges de paix nommés dans les autres provinces.

Cette spécificité n'a pas échappé aux autres CRJ qui ont bénéficié de cette étude à compter de 2010 pour émettre des recommandations relativement à la rémunération des JPM. Dans le rapport du Comité D'Amours, les membres majoritaires de la formation responsable des JPM ont conclu qu'en raison du fait que les JPM du Québec possèdent une compétence plus large que celle exercée par les « Presiding Justices of the Peace » de l'Ontario, dont la rémunération était de 114 000 \$ en 2010, il a été recommandé que le traitement des JPM soit de 119 000 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2010<sup>95</sup>. Un raisonnement analogue a été retenu par le Comité Clair<sup>96</sup>.

Le présent Comité accepte ce raisonnement et l'appliquera à la détermination de la rémunération des JPM pour la période pertinente. Au 1<sup>er</sup> juillet 2004, les juges de paix ailleurs au Canada qui recevaient la rémunération la plus élevée étaient ceux de l'Alberta, dont le traitement était alors de 105 000 \$<sup>97</sup>. En 2005 et 2006, le traitement annuel de ces juges était de 110 000 \$. En conséquence, le traitement des JPM pour la même période doit se démarquer de ce montant. Le Comité souligne par ailleurs que cette conclusion s'accorde avec le constat fait par le Comité Blais en 2016 voulant que les attributions des JPM se rapprochent davantage de celles des juges municipaux québécois que de celles des juges de paix des autres provinces.

#### **e) Conclusions du Comité quant aux JPM**

Il apparaît évident pour le Comité que la rémunération initiale des JPM était inadéquate. Ces derniers auraient dû recevoir un traitement qui reflétait davantage leur appartenance à l'ordre judiciaire, ce qui aurait certainement permis d'atténuer le problème d'attraction qui mine cette fonction depuis sa création. Un traitement plus élevé aurait également démontré que le gouvernement accordait à ces juges une importance qui correspondait à l'ampleur de leurs attributions.

Le Comité est d'avis que le traitement de 110 000 \$ recommandé par le Comité Johnson reflète un point de départ adéquat pour les JPM en 2004. Il en est ainsi notamment parce que ce traitement aurait ramené l'écart entre les JPM et les JPPE devenus JPM dans une proportion plus acceptable.

Toutefois, le Comité estime qu'une progression significative du traitement des JPM nouvellement nommés était requise pour les années 2005 et 2006 afin de garantir une rémunération adéquate et de favoriser une réduction de l'écart entre les deux

<sup>95</sup> Rapport du Comité D'Amours, p. IV-18.

<sup>96</sup> Rapport du Comité Clair, p. 126.

<sup>97</sup> Observations du gouvernement du 27 avril 2017, p. 18.

groupes de JPM, le tout pour protéger la perception que le public pouvait entretenir à l'endroit de ces juges. Ces augmentations sont également justifiées compte tenu des informations qui sont aujourd'hui à la disposition du présent Comité. Ces informations, dont le Comité Johnson ne disposait pas, sont principalement celles qui concernent l'analyse comparative des attributions des JPM, de même que la situation d'inconstitutionnalité reconnue par la Cour suprême. Partant, le Comité situe le traitement adéquat des JPM à 120 000 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2005 et à 130 000 \$ au 1<sup>er</sup> juillet 2006.

Ces hausses de traitement se traduisent aujourd'hui en sommes forfaitaires qui doivent, selon le Comité et de l'accord des parties, être actualisées pour refléter la valeur de l'écart entre le traitement effectivement versé en 2004, 2005 et 2006 aux JPM nouvellement nommés et le traitement recommandé par le Comité. Le tableau suivant présente les sommes forfaitaires actualisées pour chacune des années concernées, le tout pour un total de 80 230 \$ en dollars de 2017, dans l'hypothèse où les JPM concernés sont restés en fonction pour toute la période :

**Actualisation du montant forfaitaire recommandé par le Comité**

	2004	2005	2006	TOTAL
a Traitement proposé	110 000 \$	120 000 \$	130 000 \$	
b Traitement versé	90 000 \$	91 800 \$	93 636 \$	
c Écart (a - b)	20 000 \$	28 200 \$	36 364 \$	
d Période applicable	57 jours	365 jours	365 jours	
e Écart redressé pour la période (c x [d/365])	3 123 \$	28 200 \$	36 364 \$	
f Moyenne IPC au 1 <sup>er</sup> juillet 2017	125,9	125,9	125,9	
g Moyenne IPC au 1 <sup>er</sup> juillet de l'exercice	102,7	105,0	107,5	
h Montant actualisé (e * f/g)	3 829 \$	33 813 \$	42 588 \$	<b>80 230 \$</b>

Le Comité estime que la méthode de la remise d'un montant forfaitaire, bien qu'inhabituelle, est la seule qui est appropriée dans les circonstances tout à fait exceptionnelles du présent examen. Le Comité note à cet égard que les parties ont adopté cette approche pour établir leurs propositions respectives.

Par ailleurs, il sera recommandé par le Comité que ce montant forfaitaire ne soit pas considéré aux fins des régimes de retraite et d'assurances.

#### **f) Rémunération des JPPE devenus JPM**

Les JPPE devenus JPM se trouvent dans une situation particulière. Leur traitement a été gelé par l'effet de la loi sans qu'un CRJ puisse se prononcer sur



la question. Une telle situation a été jugée inconstitutionnelle par l'arrêt de la Cour suprême du 14 octobre 2016. Le Comité estime pertinent de rappeler les enseignements du juge en chef Lamer dans le *Renvoi de 1997* qui soulignait qu'une telle situation est inacceptable sur le plan constitutionnel vu les risques d'atteinte à l'indépendance judiciaire qu'elle est susceptible d'entraîner<sup>98</sup> :

[...] De même, le blocage des traitements des juges des cours supérieures fait naître des inquiétudes en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature, car une telle mesure, si elle est imposée lorsque le coût de la vie augmente en raison de l'inflation, constitue une réduction de facto des traitements des juges, et peut donc être utilisée comme moyen d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière.

Cela dit, l'effet néfaste potentiel du gel de la rémunération des anciens JPPE a été atténué, du point de vue du public, par l'augmentation rétroactive de la rémunération de 111 299 \$ à 137 280 \$ à la suite de la mise en œuvre des recommandations du Comité O'Donnell. Toutefois, cette augmentation, combinée à la sous-évaluation initiale du traitement des JPM nouvellement nommés, a entraîné comme conséquence de faire durer le gel pour une période beaucoup plus longue. En effet, ce n'est qu'en 2013 que le traitement des JPM a rattrapé celui des JPPE devenus JPM.

Compte tenu de ses conclusions eu égard au traitement des JPM et du caractère inconstitutionnel du gel imposé aux JPPE, le Comité estime que la protection et la promotion du principe de l'indépendance judiciaire exigent qu'une réparation équivalant à 50 % du montant recommandé pour les JPM soit versée aux 6 JPPE devenus JPM, soit un montant forfaitaire de 40 115 \$.

Comme dans le cas des JPM, il sera recommandé par le Comité que ce montant forfaitaire ne soit pas considéré aux fins des régimes de retraite et d'assurances.

<sup>98</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3.

## **5. RECOMMANDATIONS**

### **a) Traitement**

**Pour les motifs exprimés dans son rapport, le Comité recommande qu'un montant forfaitaire de 80 230 \$ soit versé à chaque JPM nommé le 5 mai 2005.**

- 5 Le Comité recommande le versement aux JPPE devenus JPM d'un montant forfaitaire représentant 50 % du montant versé aux JPM nommés le 5 mai 2005, soit 40 115 \$.**

**Le Comité recommande que les montants forfaitaires qui seront ainsi versés ne soient pas considérés aux fins des régimes de retraite et d'assurances.**

### **10 b) Frais d'avocats et d'experts**

**Le Comité recommande que le gouvernement verse une somme de 60 000 \$ à la CJPM à titre de remboursement des frais d'avocats et d'experts encourus aux fins des travaux du présent Comité.**

## SECTION II. SIGNATURES

LES MEMBRES DU COMITÉ SIGNENT :



**L'honorable Pierre Blais, président**



**L'honorable Louis LeBel**



**Madame Madeleine Paulin**

### SECTION III. ACRONYMES

#### ACRONYMES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT RAPPORT :

ABC-Québec : Association du Barreau canadien – Division du Québec

5 CJPM : Conférence des juges de paix magistrats

CRJ : Comité de la rémunération des juges IPC : Indice des prix à la consommation

JCQ : Juge à la Cour du Québec

JME : Juges municipaux exclusifs

JPM : Juge de paix magistrat

10 JPPE : Juge de paix à pouvoirs étendus

*LTJ : Loi sur les tribunaux judiciaires*

PIB : Produit intérieur brut

RREGOP : Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics

15 RRJCQM : Régime de retraite des juges de la Cour du Québec et de certaines cours municipales

RRPE : Régime de retraite du personnel d'encadrement

## SECTION IV. AVOCATS

### AVOCATS DES PARTIES AYANT EFFECTUÉ DES REPRÉSENTATIONS ORALES DEVANT LE COMITÉ :

5 M<sup>e</sup> André Fauteux, pour le gouvernement du Québec

M<sup>e</sup> Raymond Doray (Lavery), pour la Conférence des juges de paix magistrats du Québec

10

15

\*

\*

\*