DOSSIER R-3980-2016
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date 2 DÉC. 2016
Pièces n° C-FCEI-0026

Rapport du Comité de la rémunération des juges

2016-2019

23 septembre 2016

Le Comité a été constitué en vertu du décret 203-2016 du 23 mars 2016 adopté par le gouvernement du Québec aux termes de l'article 246.30 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.

TABLE DES MATIÈRES

SECTION I. PARTIE COMMUNE **5**

1. COMPOSITION DU COMITÉ 5
2. MANDAT DU COMITÉ ET PÉRIODE D'EXAMEN 5
3. TRAVAUX DU COMITÉ 6
   a) Recours à une firme externe d'actuariat-conseil 8
   b) Audiences publiques 8
4. QUESTION DE COMPÉTENCE SOULEVÉE PAR LA CJCQ 11
   a) Contexte 11
   b) Décision du Comité sur la question de compétence 12
5. HISTORIQUE DES CRJ PRÉCÉDENTS 13
   a) Approche générale et principes directeurs dégagés par le Comité Clair 14
   b) Résumé des recommandations du Comité Clair et suites données par le gouvernement 15
6. CONTEXTE CONSTITUTIONNEL 16
7. FACTEURS DE LA *LTJ* 18
   a) Facteurs liés à la fonction judiciaire 18
   b) Facteurs de nature économique 20
   c) Facteurs de comparaison avec d'autres personnes 29
8. CONCLUSION 32
9. FRAIS D'AVOCATS ET D'EXPERTS 33
10. RECOMMANDATION 35

SECTION II. JUGES DE LA COUR DU QUÉBEC **37**

1. PRÉSENTATION DES JCQ 37
2. RÉMUNÉRATION GLOBALE DES JCQ 37
   a) Traitement 37
   b) Régime de retraite 38
   c) Régime d'assurances collectives 39
3. OBSERVATIONS DES PARTIES 39
   a) Conférence des juges de la Cour du Québec 40
   b) Gouvernement du Québec 42
   c) Réponse de la CJCQ du 17 juin 2016 46
   d) Réponse de la CJCQ du 4 juillet 2016 portant sur les demandes de modification du régime de retraite 47
   e) Réponse du gouvernement 48
4. ANALYSE ET CONCLUSIONS DU COMITÉ 49
   a) Facteurs liés à la fonction judiciaire 50
   b) Facteurs de nature économique 52
   c) Facteurs de comparaison avec d'autres personnes 53
   d) Conclusions quant au traitement 61
   e) Conclusions quant au régime de retraite 62
   f) Autres éléments de rémunération 64

g) Frais d'avocats et d'experts 65
5. RECOMMANDATIONS 65

SECTION III. JUGES MUNICIPAUX À TITRE EXCLUSIF 67

1. PRÉSENTATION DES JME 67
2. RÉMUNÉRATION GLOBALE DES JME 67
   a) Traitement 67
   b) Régime de retraite 69
   c) Régime d'assurances collectives 69
3. OBSERVATIONS DES PARTIES 69
   a) Conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec 69
   b) Gouvernement du Québec 71
   c) Réponses de la CJME et du gouvernement du 17 juin 2016 73
   d) Union des municipalités du Québec 74
   e) Fédération québécoise des municipalités 75
4. ANALYSE ET CONCLUSIONS DU COMITÉ 75
   a) Facteurs liés à la fonction judiciaire 75
   b) Facteurs de nature économique 78
   c) Facteurs de comparaison avec d'autres personnes 79
   d) Conclusions quant au traitement 82
   e) Conclusions quant au régime de retraite 83
   f) Indemnités pour frais de fonction 83
   g) Frais d'avocats et d'experts 84
5. RECOMMANDATIONS 84

SECTION IV. JUGES MUNICIPAUX RÉMUNÉRÉS À LA SÉANCE 87

1. PRÉSENTATION DES JMS 87
2. RÉMUNÉRATION GLOBALE DES JMS 87
   a) Traitement 87
   b) Régimes de retraite et d'assurances 88
3. OBSERVATIONS DES PARTIES 88
   a) Conférence des juges municipaux du Québec 88
   b) Gouvernement du Québec 92
   c) Réponses de la CJMS et du gouvernement du 17 juin 2016 92
   d) Échange de correspondance des 12 et 22 juillet 2016 94
   e) Union des municipalités du Québec 95
   f) Fédération québécoise des municipalités 95
4. ANALYSE ET CONCLUSIONS DU COMITÉ 96
   a) Constat général quant à la situation des JMS 96
   b) Recommandation du Comité Clair quant à la grille de tarification 97
   c) Analyse des facteurs de la *LTJ* 99
   d) Autres éléments de rémunération 102
   e) Frais d'avocats et d'experts 103
5. RECOMMANDATIONS 103

SECTION V. JUGES DE PAIX MAGISTRATS **105**

1. PRÉSENTATION DES JPM 105
2. RÉMUNÉRATION GLOBALE DES JPM 105
   a) Traitement 105
   b) Régimes de retraite et d'assurances collectives 107
   c) Indemnité de fonction 108
   d) Allocation pour ameublement et occupation d'un cabinet à domicile ... 108
   e) Rémunération du juge responsable des JPM 108
3. OBSERVATIONS DES PARTIES 109
   a) Conférence des juges de paix magistrats 109
   b) Gouvernement du Québec 112
4. ANALYSE ET CONCLUSIONS DU COMITÉ 114
   a) Facteurs liés à la fonction judiciaire 115
   b) Facteurs économiques 118
   c) Facteurs de comparaison avec d'autres personnes 119
   d) Conclusions quant à la rémunération 124
   e) Frais d'avocats et d'experts 129
5. RECOMMANDATIONS 129

SECTION VI. SIGNATURES **132**

SECTION VII. ACRONYMES **133**

SECTION VIII. AVOCATS **134**

SECTION IX. LISTE DES RECOMMANDATIONS **135**

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1 : Suites données au Comité Clair quant au traitement 15
Tableau 2 : Regroupement des facteurs de l'art. 246.42 *LTJ* 18
Tableau 3 : Variation annuelle de l'IPC 22
Tableau 4 : Variation annuelle du PIB 23
Tableau 5 : Prévision de croissance économique 24
Tableau 6 : Évolution du revenu disponible par habitant 25
Tableau 7 : Rémunération hebdomadaire moyenne (RHM) 26
Tableau 8 : Évolution de la rémunération hebdomadaire moyenne 27
Tableau 9 : Revenus et dépenses consolidés redressés pour l'analyse de la croissance historique 28
Tableau 10 : Dette du gouvernement du Québec 29
Tableau 11 : Progression salariale - Personnes rémunérées par l'État 30
Tableau 12 : Progression salariale - Juges de nomination provinciale 31
Tableau 13 : Écart entre le traitement appliqué aux JCQ et celui recommandé par les CRJ 38
Tableau 14 : Progression salariale des JCQ comparée à celle d'autres personnes rémunérées par l'État 54
Graphique 15 : Progression salariale des JCQ comparée à celles d'autres personnes rémunérées par l'État 55
Tableau 16 : Taux de croissance annuel moyen (TCAM) du traitement réel des juges de nomination provinciale 57
Tableau 17 : Examen comparé du traitement et du régime de retraite des juges provinciaux fondé sur l'étude Mercer 58
Tableau 18 : Examen comparé du traitement et du régime de retraite des juges provinciaux fondé sur l'étude Sauvé 60
Tableau 19 : Analyse des données sur les JCQ ayant pris leur retraite au cours des 10 dernières années 64
Tableau 20 : Écart entre le traitement appliqué aux JME et celui recommandé par les CRJ 68
Tableau 21 : Progression salariale des personnes rémunérées par l'État 79
Graphique 22 : Progression salariale des JME comparée à celles d'autres personnes rémunérées par l'État 80
Tableau 23 : Évolution relative du traitement des JME et des JCQ 82
Tableau 24 : Évolution de la grille de tarification applicable aux JMS 101
Tableau 25 : Écart entre le traitement appliqué aux JPM et celui recommandé par les CRJ 106
Tableau 26 : Provenance des candidats et des nominations aux postes de juges (2007-2016) 117
Graphique 27 : Personnes rémunérées par l'État québécois (2015) – Soumis par la CJPM 120
Graphique 28 : Personnes rémunérées par l'État québécois (2015) – Soumis par le gouvernement 121
Tableau 29 : Comparaison des JPM avec d'autres juges exerçant une compétence comparable 123

SECTION I. PARTIE COMMUNE

1. COMPOSITION DU COMITÉ

Les membres du présent Comité ont été nommés en vertu du décret 203-2016 du 23 mars 2016 pour un mandat débutant le 1er avril 2016 et se terminant le 31 août 2018, le tout conformément aux articles 246.30 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*[1] (ci-après, « *LTJ* ») et 45 de la *Loi visant notamment à rendre l'administration de la justice plus efficace et les amendes aux mineurs plus dissuasives*[2]. Avec l'accord des conférences et du gouvernement, l'honorable Pierre Blais a été nommé président. Les autres membres du Comité sont :

(i) L'honorable Louise Arbour 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 »);

(ii) L'honorable Marie Deschamps, de l'accord de la juge en chef de la Cour du Québec et de la Conférence des juges de la Cour du Québec (ci-après, « CJCQ »)[3];

(iii) Madame Madeleine Paulin, désignée comme membre par le gouvernement;

(iv) L'honorable Huguette St-Louis, de l'accord de la juge en chef de la Cour du Québec et de la Conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec (ci-après, « CJME ») et de la Conférence des juges municipaux du Québec (ci-après, « CJMS »).

2. MANDAT DU COMITÉ ET PÉRIODE D'EXAMEN

L'article 246.29 *LTJ* établit les fonctions du Comité comme suit :

> « **246.29.** Est institué un comité de la rémunération des juges.
>
> Le comité a pour fonctions d'évaluer 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 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.
>
> 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 de la Cour du Québec, la

---

1 RLRQ, c. T-16.

2 L.Q., 2015, c. 26 (ci-après, « *Loi visant à rendre la justice plus efficace* »).

3 À la suite de la démission de l'honorable Michel Bastarache en date du 9 juillet 2016, l'honorable Marie Deschamps a été nommée membre du Comité par le décret 710-2016 du 14 juillet 2016, le tout en conformité à l'article 246.34 *LTJ*.

Conférence des juges municipaux à titre exclusif du Québec, la Conférence des juges municipaux du Québec, la Conférence des juges de paix magistrats du Québec 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. »

Conformément à cette disposition de la loi et au décret 203-2016 du 23 mars 2016, la période sur laquelle le Comité doit se pencher commence le 1er juillet 2016 et se termine le 30 juin 2019. Dans son évaluation, tel que le prescrit l'article 246.42 *LTJ*, le Comité doit tenir compte de divers facteurs :

« **246.42.** Le comité prend en considération les facteurs suivants :

1° les particularités de la fonction de juge;

2° la nécessité d'offrir aux juges une rémunération adéquate;

3° la nécessité d'attirer d'excellents candidats à la fonction de juge;

4° l'indice du coût de la vie;

5° la conjoncture économique du Québec et la situation générale de l'économie québécoise;

6° l'évolution du revenu réel par habitant au Québec;

7° l'état des finances publiques ou des finances publiques municipales, selon la formation compétente;

8° l'état et l'évolution comparés de la rémunération des juges concernés d'une part, et de celle des autres personnes rémunérées sur les fonds publics, d'autre part;

9° la rémunération versée à d'autres juges exerçant une compétence comparable au Canada;

10° tout autre facteur que le comité estime pertinent.

Les dispositions du premier alinéa s'appliquent aux juges de paix magistrats.

La formation compétente eu égard aux juges des cours municipales auxquelles s'applique la Loi sur les cours municipales (chapitre C-72.01) prend également en considération le fait que les juges des cours municipales qui ne sont pas placées sous l'autorité d'un juge-président exercent principalement leurs fonctions à temps partiel. »

3. TRAVAUX DU COMITÉ

Dans un premier temps, le président du Comité a établi le budget du Comité qui a été déposé à l'Assemblée nationale conformément à la *LTJ*, et retenu les services de Sarrazin Plourde[4] afin d'assurer le secrétariat général du Comité.

---

[4] Le Comité tient à remercier M. le bâtonnier Nicolas Plourde, Ad. E., et Me Jean-Philippe MacKay, du cabinet d'avocats Sarrazin Plourde, pour leur participation à ses travaux.

Le Comité s'est par la suite réuni une première fois à Montréal le 11 avril 2016 afin d'établir l'échéancier de ses travaux et fixer les audiences publiques des 20, 21 et 22 juillet 2016.

Une conférence de gestion, présidée par le président du Comité, a eu lieu le 13 mai 2016 avec les parties et les intervenants pour discuter de l'échéancier et y apporter certains aménagements. C'est également à cette occasion que l'horaire des audiences publiques a été arrêté.

Outre les personnes ou organismes identifiés à l'article 246.41 *LTJ*, le Comité a invité le Barreau du Québec, l'Association du Barreau canadien – Division du Québec (ci-après, « ABC-Québec »), la Fédération québécoise des municipalités (ci-après, « FQM ») et l'Union des municipalités du Québec (ci-après, « UMQ ») à déposer des observations.

Conformément à l'échéancier, les conférences, le gouvernement du Québec et les intervenants ont déposé leurs observations et expertises auprès du Comité entre le 27 mai et le 3 juin 2016 et les réponses à celles-ci entre le 17 juin 2016 et le 4 juillet 2016.

Au-delà des mémoires détaillés, des expertises et des arguments oraux des avocats des conférences, du gouvernement et des intervenants, le Comité a attentivement analysé les rapports des six comités sur la rémunération des juges (ci-après, « CRJ ») antérieurs constitués en vertu de la *LTJ*, car « [l]es 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[5]. » Cela dit, le Comité a procédé à cette analyse au regard des éléments de preuve et de la documentation lui ayant été soumise.

Lors de la dernière journée d'audience, la CJCQ a informé le Comité de la publication du rapport de la Commission quadriennale responsable de l'examen de la rémunération des juges de nomination fédérale[6]. Bien que ce document puisse dans une certaine mesure être pertinent aux fins du présent exercice – notamment en ce que les juges de la Cour supérieure sont utilisés à titre de comparateur par certaines conférences et certains intervenants – il n'en demeure pas moins que ce rapport n'est que d'une utilité limitée puisque, même si le Comité n'est pas tenu par la rigueur du principe du contradictoire propre aux

---

[5] *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 (ci-après, « *Bodner* »).

[6] Commission d'examen de la rémunération des juges, *Rapport et recommandations*, Présenté à la ministre de la Justice du Canada, 30 juin 2016, en ligne : http://www.quadcom.gc.ca/Media/Pdf/2016/RapportFinal.pdf.

instances juridictionnelles, il n'a pas eu le bénéfice des observations des conférences et des intervenants[7].

a) Recours à une firme externe d'actuariat-conseil

À l'instar du Comité Clair, le Comité n'a pas mandaté de firme externe pour procéder à une analyse de la situation économique et financière du Québec. Le Comité a cependant retenu les services de la firme d'actuariat-conseil Optimum Actuaires & Conseillers inc. pour le conseiller sur toute question de nature actuarielle et économique[8].

b) Audiences publiques

Les audiences publiques du Comité ont eu lieu au sein de l'édifice de la Cour fédérale à Montréal les 20, 21 et 22 juillet 2016[9]. Les cinq membres du Comité siégeaient alors ensemble pour toute la durée des audiences, peu importe le sujet traité. Ces trois journées furent consacrées à l'audition des conférences, du gouvernement et de leurs experts respectifs. Les audiences publiques se sont terminées par de brèves répliques orales offertes par les conférences.

Le Comité a également entendu les observations de l'honorable Élizabeth Corte, juge en chef de la Cour du Québec, de l'honorable André Perreault, juge en chef adjoint responsable des cours municipales, du Barreau du Québec et de l'ABC-Québec. Les deux autres intervenantes, la FMQ et l'UMQ, ont choisi de ne pas offrir d'observations orales au Comité et de s'en remettre à leurs observations écrites. Le Comité croit opportun, à ce stade-ci de son rapport unamine, de faire une synthèse de ces observations d'intérêt général qui concernent à des degrés divers l'ensemble des juges, peu importe leur juridiction.

(i) Honorable Élizabeth Corte, juge en chef de la Cour du Québec

La juge en chef souligne dans un premier temps l'importance des travaux du Comité et précise que ses remarques concernent non seulement les juges de la Cour du Québec (ci-après, « JCQ »), mais également les juges de paix magistrats (ci-après, « JPM »), ainsi que les juges des cours municipales (ci-après, « JCM »), lesquels comprennnent les juges minicipaux à titre exclusif (ci-après, « JME ») et les juges municipaux rémunérés à la séance (ci-après, « JMS »). Cette dernière souligne l'évolution du rôle et des fonctions des juges qui s'accroissent en raison des changements actuels dans la culture judiciaire

---

[7] À l'exception d'un point précis d'ordre méthodologique soulevé en réplique par la CJCQ et son expert, M. André Sauvé, sur lequel le Comité, par souci d'équité, a invité le gouvernement à répondre par écrit, ce qui fut fait en date du 28 juillet 2016.

[8] Le Comité tient à remercier Mme Natalie Colpron, FSA, FICA, et M. Pierre Filiatrault, FSA, FICA, pour leur participation à ses travaux.

[9] Le Comité tient à remercier la Cour fédérale de l'avoir ainsi accueilli.