



L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN
Division du Québec

THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
Québec Branch

Montréal, le 4 mars 2025

Par courriel : ministre@justice.gouv.qc.ca

Monsieur Simon Jolin-Barrette

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

Objet : Indépendance des juges administratifs et établissement de leur rémunération

Monsieur le ministre,

Nous vous écrivons au nom de la Division du Québec de l'Association du Barreau canadien (« **ABC-Québec** ») au sujet du mode d'établissement de la rémunération des juges administratifs du Québec. Cette question a atteint un stade critique il y a quelques mois alors que certains juges administratifs ont réduit leurs heures en guise de protestation et même tenté de faire grève pour attirer l'attention sur leur situation¹. Par la présente, nous vous invitons à établir un mécanisme indépendant pour l'établissement de leur rémunération.

Bien que des décisions judiciaires aient conclu il y a quelques années déjà que les normes constitutionnelles et quasi-constitutionnelles pertinentes n'imposent pas une telle solution², nous vous soumettons que des considérations de politique publique inspirées des principes juridiques applicables devraient vous mener à agir, par la voie législative, afin de renforcer l'indépendance des tribunaux administratifs.

I. L'INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

L'indépendance judiciaire, principe fondamental de notre ordre juridique, possède trois caractéristiques essentielles : « l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative »³. Ces trois caractéristiques se déclinent en deux dimensions : « l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle ou collective de la cour ou du tribunal

¹ Henri Ouellette-Vézina, « Des juges administratifs réduisent leurs heures en guise de protestation » (27 juin 2024), *La Presse*, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/2024-06-27/conditions-salariales/des-juges-administratifs-reduisent-leurs-heures-en-guise-de-protestation.php>>; Louis-Samuel Perron, « Le torchon brûle entre Québec et des juges administratifs » (13 septembre 2024), *La Presse*, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/2024-09-13/deux-jours-de-greve-votes/le-torchon-brule-entre-quebec-et-des-juges-administratifs.php>>.

² Voir notamment *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690 aux paras 136-140.

³ Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.), [1997] 3 RCS 3 au para 115.

auquel le juge appartient »⁴. En ce qui concerne la sécurité financière institutionnelle des tribunaux judiciaires, la Cour suprême du Canada a conclu qu'il fallait « interposer un organisme indépendant – une commission chargée d'examiner la rémunération des juges – entre le judiciaire et les autres pouvoirs »⁵. Depuis ce temps, des commissions de rémunération des juges existent partout au Canada.

La Constitution du Canada, en vertu de laquelle la Cour suprême a développé ces principes, n'étend pas ces mêmes protections aux tribunaux administratifs⁶. Ceux-ci bénéficient tout de même de certaines garanties d'indépendance qui découlent des règles de justice naturelle, au premier chef de l'équité procédurale⁷. Ces garanties reflètent le fait que ces tribunaux, à l'instar de leurs homologues judiciaires, rendent des décisions qui affectent les droits et obligations des justiciables.

À ces garanties s'ajoute le choix politique du Québec de protéger par le biais de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* le droit, « en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle »⁸. Comme la Cour d'appel l'a noté, cet article fournit « une garantie d'indépendance et d'impartialité de nature quasi constitutionnelle à l'égard des organismes et tribunaux administratifs exerçant des fonctions quasi judiciaires »⁹.

L'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* consacre l'idée selon laquelle les tribunaux administratifs devraient bénéficier d'une certaine indépendance. Cette conclusion s'impose encore plus fortement en regard du rôle de plus en plus important que prennent les tribunaux administratifs dans le paysage juridique québécois.

II. LE RÔLE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DANS LE SYSTÈME JUDICIAIRE QUÉBÉCOIS

En effet, si les tribunaux administratifs jouaient déjà, dans les années 1970 et 1980, un rôle crucial dans l'écosystème juridique québécois¹⁰, ce rôle n'a cessé de s'accroître au fil des décennies. Selon les derniers rapports disponibles, les divers tribunaux administratifs de la province traitent désormais plus de 140 000 dossiers annuellement et rendent plus de 70 000 décisions, représentant près de 70% de toutes les décisions rendues au Québec¹¹. Concrètement, cela signifie que les tribunaux administratifs – et non les tribunaux judiciaires – sont dans bien des cas le premier point de contact des justiciables avec le système de justice. Ce sont les juges administratifs qui sont le principal – et parfois le seul – visage de la justice auprès de la population.

Si le fonctionnement de la justice administrative varie parfois d'un tribunal à l'autre, certains d'entre eux opèrent désormais à la manière des tribunaux judiciaires. Dès 2001, la Cour d'appel

⁴ *Ibid* au para 118.

⁵ *Ibid* au para 166; voir aussi *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c Québec (Procureure générale)*, [2016 CSC 39](#) au para 34.

⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, préambule et art 100; *Loi constitutionnelle de 1982*, art 11d); voir aussi *Québec c Barreau de Montréal*, [2001 CanLII 20651 \(QC CA\)](#) au para 112.

⁷ *Bell Canada c Association canadienne des employés de téléphone*, [2003 CSC 36](#) au para 21.

⁸ RLRQ, c C-12, art 23.

⁹ *Petit c Gagnon*, [2023 QCCA 680](#) au para 10.

¹⁰ *Blanchard c Control Data Canada Ltée*, [\[1984\] 2 RCS 476](#) à la p 499.

¹¹ Conférence des juges administratifs du Québec, « Les tribunaux administratifs » (2017), en ligne : *SOQUIJ* <https://blogue.soquij.qc.ca/wp-content/uploads/2017/05/tribunaux_admin_depliant_2017.pdf>.

parvenait à cette conclusion à l'égard du Tribunal administratif du Québec :

... le TAQ exerce une fonction exclusivement juridictionnelle qui exige, malgré les objectifs énoncés de célérité et d'accessibilité, la mise en place de procédures s'apparentant à celles des cours de justice; ensuite le TAQ dispose de compétences habituellement confiées aux cours de justice, telles celles de trancher des questions constitutionnelles et d'évaluer les motifs d'une demande de secret administratif; enfin et surtout, le TAQ est appelé à trancher un très grand nombre de recours qui mettent en jeu les intérêts financiers ou politiques de l'État en tant que partie au litige.¹²

Les mêmes remarques s'appliquent à d'autres tribunaux, comme le Tribunal administratif du travail et le Tribunal administratif du logement, par exemple, qui exercent des fonctions juridictionnelles au sens de la *Loi sur la justice administrative*¹³. Or, comme les tribunaux l'ont noté, le degré d'indépendance dont devrait bénéficier un tribunal administratif varie selon « la nature et ... la fonction du tribunal en question »¹⁴. Les tribunaux qui « sont destinés avant tout à régler des différends à la suite d'une audience quelconque » et qui sont « dotés de procédures et de pouvoirs semblables à ceux des cours de justice » devraient jouir d'un degré d'indépendance plus élevé que ceux qui n'exercent pas de tels pouvoirs¹⁵. Cet enseignement est pertinent d'un point de vue politique, car il reflète les attentes du public qui, confrontés à un tribunal qui présente autant de similitudes avec les tribunaux judiciaires et qui a lui aussi le rôle de déterminer leurs droits et obligations, s'attendent à un degré d'indépendance similaire.

III. LA NÉCESSITÉ D'UN MÉCANISME INDÉPENDANT D'ÉTABLISSEMENT DE LA RÉMUNÉRATION

Il nous apparaît donc essentiel qu'un mécanisme indépendant soit mis en place, par voie législative, pour établir la rémunération des juges administratifs.

L'indépendance judiciaire n'est pas qu'une abstraction; elle « est importante ... pour la confiance du public dans l'administration de la justice »¹⁶. D'ailleurs, le test applicable, en matière d'indépendance, « est de savoir si une personne raisonnable et bien renseignée ... verrait raisonnablement ... une menace »¹⁷ à l'indépendance ou à l'impartialité des juges visés. Or, à la lumière du rôle de plus en plus important des juges administratifs dans la vie des justiciables, il nous semble qu'une personne raisonnable pourrait croire que l'absence d'un mécanisme indépendant de détermination de leur rémunération entache leur indépendance. Pour maintenir la confiance du public dans ce système et éviter que la population ne vienne à croire qu'un système de justice à deux vitesses existe, il nous semble essentiel qu'un tel mécanisme indépendant soit établi.

D'ailleurs, la législature québécoise a déjà mis en place un tel mécanisme pour d'autres postes en regard desquels il est crucial de maintenir la confiance du public. Ainsi, le Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales étudie périodiquement la

¹² *Québec c Barreau de Montréal*, [2001 CanLII 20651 \(QC CA\)](#) au para 156.

¹³ RLRQ, c J-3, arts [9-13](#).

¹⁴ *Bell Canada c Association canadienne des employés de téléphone*, [2003 CSC 36](#) au para 21, citant *Newfoundland Telephone Co c Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992 CanLII 84 \(CSC\)](#), [1992] 1 RCS 623 à la p 636.

¹⁵ *Bell Canada*, *ibid* au para 21; voir aussi *Petit c Gagnon*, [2023 QCCA 680](#) au para 12.

¹⁶ *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c Québec (Procureure générale)*, [2016 CSC 39](#) au para 31.

¹⁷ *Petit c Gagnon*, [2023 QCCA 680](#) au para 66; voir aussi *Québec c Barreau de Montréal*, [2001 CanLII 20651 \(QC CA\)](#) au para 98.

rémunération de ces derniers¹⁸. Si cette dernière fonction mérite une commission indépendante, il nous semble que les juges administratifs devraient *a fortiori* faire l'objet d'un processus similaire.

Nous notons en terminant que plusieurs formes de mécanismes indépendants peuvent être envisagées pour fixer la rémunération des juges administratifs. Si le comité de trois personnes mis en place pour étudier la rémunération des juges provinciaux est une option, la tâche pourrait aussi être donnée à une seule personne, comme c'est le cas pour les juges suppléants ontariens¹⁹.

Nous espérons que ces quelques observations vous seront utiles et souhaitons vivement que vous y donniez suite. Nous demeurons disponibles pour vous rencontrer à ce sujet, à votre convenance.

Veuillez agréer, monsieur le ministre de la Justice, l'expression de nos salutations distinguées,



Jonathan Pierre-Étienne
Président de l'ABC-Québec

- c. c. Monsieur le Premier Ministre François Legault
Madame Andrée Laforest, ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, responsable de la Commission municipale du Québec
Madame Christine Fréchette, ministre de l'Économie, Innovation et Énergie, responsable de la Régie de l'énergie
Madame France-Élaine Duranceau, ministre responsable de l'Habitation, responsable du Tribunal administratif du logement
Madame Geneviève Guilbault, ministre des Transports et de la Mobilité durable, responsable de la Commission des transports du Québec
Madame Sonia LeBel, Présidente du Conseil du Trésor, responsable de la Commission de la fonction publique
Monsieur André Lamontagne, ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, responsable de la Commission de protection du territoire agricole et de la Régie des marchés alimentaires et agricoles du Québec
Monsieur Éric Girard, ministre des Finances, responsable du Tribunal administratif des marchés financiers
Monsieur François Bonnardel, ministre de la Sécurité publique, responsable de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, de la Régie des alcools, des courses et des jeux et du Tribunal administratif de déontologie policière
Monsieur Jean Boulet, ministre du Travail, responsable de la Régie du bâtiment et du Tribunal administratif du travail
Monsieur Jean-François Roberge, ministre responsable de l'Accès à l'information et Protection des renseignements personnels, responsable de la Commission d'accès à

¹⁸ Loi sur le processus de détermination de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales et sur leur régime de négociation collective, RLRQ, c P-27.1, art 19.1.

¹⁹ Voir Secrétariat des nominations, « Commission de rémunération des juges suppléants », en ligne : Ontario <<https://www.pas.gov.on.ca/Home/Agency/418>>.

l'information

Monsieur André Albert Morin, porte-parole de l'opposition officielle en matière de justice

Monsieur Guillaume Cliche-Rivard, porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière de justice

Monsieur Paul St-Pierre Plamondon, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière de justice

Me Jean-François Pedneault, Monette Barakett, à titre de porte-parole gouvernemental

Me Jean-François Séguin, Président de la Conférence des juges administratifs du Québec

Monsieur Philippe Tremblay, président de l'AJATAQ

Monsieur Philippe Morisset, président de l'AJATAL

Madame Marie-Claude Lavoie, présidente de l'AJATAT-DSST

Monsieur François Demers, président de l'AJATAT-DRT