

**Conférence des juges de paix magistrats du Québec, Christine Auger, Jacques Barbès, Réjean Bédard, Dominique Benoît, Georges Benoît, Michel Boissonneault, Suzanne Bousquet, Sylvie Desmeules, Julie Dionne, Marie-Chantal Doucet, Louis Duguay, Gaby Dumas, Nathalie Duperron Roy, Réna Émond, Pierre Fortin, Louise Gallant, Marie-Josée Hénault, François Kouri, Jean-Georges Laliberté, Robert Lanctôt, Luc Marchildon, Sylvie Marcotte, Nicole Martin, Danielle Michaud, Gilles Michaud, Lucie Morissette, Monique Perron, Jean-Gilles Racicot, Gaétan Ratté, Marc Renaud, Rosaire Vallières, Pierre Verrette, Johanne White, Gilles Pigeon, Léopold Goulet, Yannick Couture, Marie-Claude Bélanger and Patricia Compagnone** *Appellants*

v.

**Attorney General of Quebec and Minister of Justice of Quebec** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada, Attorney General of Ontario, Conférence des juges de la Cour du Québec**

and

**Association of Justices of the Peace of Ontario** *Interveners*

**INDEXED AS: CONFÉRENCE DES JUGES DE PAIX MAGISTRATS DU QUÉBEC v. QUEBEC (ATTORNEY GENERAL)**

**2016 SCC 39**

File No.: 36165.

2016: January 18; 2016: October 14.

**Conférence des juges de paix magistrats du Québec, Christine Auger, Jacques Barbès, Réjean Bédard, Dominique Benoît, Georges Benoît, Michel Boissonneault, Suzanne Bousquet, Sylvie Desmeules, Julie Dionne, Marie-Chantal Doucet, Louis Duguay, Gaby Dumas, Nathalie Duperron Roy, Réna Émond, Pierre Fortin, Louise Gallant, Marie-Josée Hénault, François Kouri, Jean-Georges Laliberté, Robert Lanctôt, Luc Marchildon, Sylvie Marcotte, Nicole Martin, Danielle Michaud, Gilles Michaud, Lucie Morissette, Monique Perron, Jean-Gilles Racicot, Gaétan Ratté, Marc Renaud, Rosaire Vallières, Pierre Verrette, Johanne White, Gilles Pigeon, Léopold Goulet, Yannick Couture, Marie-Claude Bélanger et Patricia Compagnone** *Appellants*

c.

**Procureure générale du Québec et Ministre de la justice du Québec** *Intimées*

et

**Procureur général du Canada, procureur général de l'Ontario, Conférence des juges de la Cour du Québec**

et

**Association des juges de paix de l'Ontario** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : CONFÉRENCE DES JUGES DE PAIX MAGISTRATS DU QUÉBEC c. QUÉBEC (PROCUREURE GÉNÉRALE)**

**2016 CSC 39**

N° du greffe : 36165.

2016 : 18 janvier; 2016 : 14 octobre.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté and Brown JJ.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté et Brown.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Constitutional law — Judicial independence — Financial security — Justices of peace — Judicial reform — Provincial legislation amending status of justices of peace, including employment conditions, remuneration and pension plan — Whether new judicial office created — Whether committee review of remuneration and pension plan necessary and if so, when should review occur — Whether legislation infringes constitutional guarantee of judicial independence — If so, whether infringement justifiable — Constitution Act, 1867, preamble — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 11(d) — Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace, S.Q. 2004, c. 12, ss. 27, 30 and 32 — Décret 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681.*

*Droit constitutionnel — Indépendance judiciaire — Sécurité financière — Juges de paix — Réforme judiciaire — Statut des juges de paix, dont les conditions d'emploi, la rémunération et le régime de retraite, modifié par législation provinciale — Y a-t-il eu création d'une nouvelle charge judiciaire? — Un examen de la rémunération et du régime de retraite par un comité est-il nécessaire et, dans l'affirmative, à quel moment l'examen doit-il intervenir? — La loi porte-t-elle atteinte à la garantie constitutionnelle d'indépendance judiciaire? — Dans l'affirmative, l'atteinte se justifie-t-elle? — Loi constitutionnelle de 1867, préambule — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 11d) — Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix, L.Q. 2004, c. 12, art. 27, 30 et 32 — Décret 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681.*

*Constitutional law — Judicial independence — Financial security — Pensions — Justices of peace — Judicial reform — Section 178 of Courts of Justice Act, CQLR, c. T-16, mandates participation of justices of peace in public service pension plan — Whether pension plan, as part of overall remuneration, meets minimum constitutional threshold required for judicial office.*

*Droit constitutionnel — Indépendance judiciaire — Sécurité financière — Régime de retraite — Juges de paix — Réforme judiciaire — Participation des juges de paix au régime de retraite de la fonction publique imposée par l'art. 178 de la Loi sur les tribunaux judiciaires, RLRQ, c. T-16 — Le régime de retraite, qui s'inscrit dans la rémunération globale, satisfait-il au seuil constitutionnel minimal qu'exige une charge judiciaire?*

In 2004, the Quebec government reformed its justices of the peace regime in response to a Court of Appeal judgment declaring that the existing regime violated the tenure security guarantee of judicial independence. Six sitting justices of the peace were transitioned to the new regime, with the same remuneration as before; however, justices newly appointed to that office received a lower remuneration. None of the legislative provisions affecting remuneration were put to a reviewing committee before 2007, which then made recommendations only on a forward-looking basis. The government followed up on these recommendations by making executive Order 932-2008. In 2008, the Conférence des juges de paix magistrats du Québec and its individual members (presiding justices of the peace (“PJPs”)) challenged ss. 27, 30 and 32 of the *Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace* (the “amending Act”) and executive Order 932-2008, as infringing the financial security guarantee of judicial independence. In addition, the PJPs argued that s. 178 of

En 2004, le gouvernement du Québec a procédé à une réforme du régime applicable aux juges de paix en réponse au jugement de la Cour d'appel déclarant que ce régime ne respectait pas la garantie d'inamovibilité qu'exige l'indépendance judiciaire. Six juges de paix ont été transférés au nouveau régime tout en conservant leur rémunération; toutefois les juges de paix nouvellement nommés touchaient un traitement moins élevé. Aucune des dispositions législatives touchant à la rémunération n'a été soumise à l'examen d'un comité de la rémunération avant 2007; le comité n'a alors fait que des recommandations pour l'avenir. Le gouvernement a adopté le Décret 932-2008 pour donner suite aux recommandations. En 2008, la Conférence des juges de paix magistrats du Québec et ses membres (les juges de paix magistrats (« JPM »)) ont contesté les art. 27, 30 et 32 de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix* (la « Loi modificatrice ») et le Décret 932-2008 au motif qu'ils ne respectaient pas la garantie de

the *Courts of Justice Act* (“CJA”), which mandates their participation in the public service Pension Plan of Management Personnel, also infringes the financial security guarantee. Both the Superior Court and the Court of Appeal, in turn, found no violation of judicial independence because the provisions were part of a reform resulting in the creation of a new judicial office.

*Held:* The appeal should be allowed in part. Sections 27, 30 and 32 of the *Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace* are unconstitutional.

A judicial reform may raise questions of judicial independence both for judges occupying offices that are reformed or abolished, and for judges appointed to newly created positions. Any measure that affects remuneration will automatically trigger the institutional dimension of financial security. The initial remuneration for the new office must meet the constitutional minimum required to ensure judicial integrity. Without committee review of the initial remuneration, there is no guarantee that the constitutional minimum is met. A review is also required where the new judges were transferred from an old judicial office. The government should not be able to replace one office with another, adjust the jurisdiction, transfer the judges and change the remuneration, without any safeguards. Because sitting judges are in an existing relationship with the government, their relationship is more susceptible to the risk of manipulation. This warrants additional protection for sitting judges. Thus, while the government retains the discretion to set the remuneration of newly appointed judges, it cannot change the remuneration of sitting judges until after committee review.

To protect judicial independence when a new judicial office is created, all remuneration must be reviewed within a reasonable time. A reasonable time refers to the time required to implement a judicial reform, to establish the appropriate review committee and to ensure proper participation by the new judges. It will generally be measured in months, and not in years.

In the context of a judicial reform, the same reasons that justify deferring committee review of the remuneration for newly appointed judges apply equally to sitting judges who are transferred to a new office. Requiring prior review for sitting judges would create delays for

sécurité financière qu’exige l’indépendance judiciaire. En outre, les JPM soutenaient que l’art. 178 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* (« LTJ »), en les obligeant à participer au régime de retraite du personnel d’encadrement de la fonction publique, ne respectait pas non plus la garantie de sécurité financière. La Cour supérieure et la Cour d’appel ont conclu que les dispositions ne menaçaient pas l’indépendance judiciaire, car elles s’inscrivaient dans le cadre d’une réforme ayant abouti à la création d’une nouvelle charge judiciaire.

*Arrêt :* L’appel est accueilli en partie. Les articles 27, 30 et 32 de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d’autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix* sont inconstitutionnels.

Il se peut qu’une réforme judiciaire suscite des interrogations concernant l’indépendance judiciaire à l’égard non seulement des juges dont la charge a été modifiée ou abolie, mais aussi de ceux qui sont nommés à une charge nouvellement créée. Toute mesure ayant une incidence sur la rémunération des juges mettra automatiquement en jeu la dimension institutionnelle de la sécurité financière. La rémunération initiale de la nouvelle charge doit satisfaire au minimum constitutionnel requis pour assurer l’intégrité judiciaire. À défaut d’examen de la rémunération initiale par un comité, il n’existe aucune garantie que le minimum constitutionnel est respecté. Un examen s’impose également lorsque les nouveaux juges sont transférés d’une ancienne charge judiciaire. Le gouvernement ne saurait simplement remplacer une charge par une autre, en modifier la juridiction, transférer les juges et réduire leur rémunération, sans garantie. Comme les juges en exercice entretiennent déjà des rapports avec le gouvernement, le risque de manipulation est aggravé, ce qui justifie une protection supplémentaire dans leur cas. Ainsi, bien que le gouvernement puisse, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, fixer la rémunération des nouveaux juges, il ne peut modifier le traitement des juges en exercice tant que le comité n’a pas procédé à l’examen.

Pour protéger l’indépendance judiciaire lorsqu’il y a création d’une charge judiciaire, toute rémunération doit être examinée dans un délai raisonnable. Un délai raisonnable s’entend du temps qu’il faut pour effectuer une réforme judiciaire, mettre sur pied le comité d’examen et assurer une participation adéquate des nouveaux juges. Il se calcule de façon générale en mois et non en années.

Dans le contexte d’une réforme judiciaire, les raisons qui justifient que soit reportée la tenue d’un comité d’examen de la rémunération dans le cas des juges nouvellement nommés s’appliquent tout autant aux juges en exercice qui sont transférés à une nouvelle charge.

judicial reforms that are in the public interest, potentially prolong an unconstitutional judicial regime, undermine judicial independence and negatively impact public perception. The principle of judicial independence exists for the benefit of the public, not for the judge. Viewed from the perspective of the public, a review within a reasonable time for all judges is an effective safeguard for financial security, even if some judges were previously serving in another judicial office.

In determining whether a judicial office has merely been changed, or a new judicial office has been created, the judicial function and the conditions of employment, including tenure, financial security, selection and administrative independence, are relevant considerations. In this case, the 2004 reform created a new judicial office. The PJPs have a different jurisdiction than under the previous regime: they do not have jurisdiction to preside over bail hearings and do not hear summary prosecutions under Part XXVII of the *Criminal Code*. In addition, the PJPs now benefit from greater judicial independence guarantees: they enjoy tenure until the age of 70; their remuneration and other benefits are subject to periodic committee review; their selection criteria are set out in the *CJA*; and finally, they are integrated into the Court of Québec and are thus subject to the authority of its Chief Judge.

Because the reform created a new judicial office, the remuneration of all the judges appointed to it (whether they were appointed for the first time or transferred from another office) needed to be reviewed retroactively, within a reasonable time after their appointment. Section 32 of the amending Act prohibits any review of the remuneration before 2007, although the judicial office was established in 2004. This contravenes the constitutional requirement that the initial remuneration of judges occupying a new office be reviewed by a committee within a reasonable time after their appointment. There were no compelling reasons why a review could not proceed before 2007. Three years is not a reasonable time. As such, s. 32 of the amending Act infringes the financial security guarantee of judicial independence. In addition, as ss. 27 and 30 provide for a freeze in the remuneration of the sitting judges and the establishment of the remuneration of the newly appointed judges, respectively, without referencing the need to retroactively submit the remuneration to a committee, these sections also infringe judicial independence. Finally, s. 27 infringes judicial independence

Exiger un examen préalable dans le cas de juges en exercice retarderait la mise en œuvre des réformes judiciaires fondées sur l'intérêt public et risquerait de prolonger un régime judiciaire inconstitutionnel, de porter atteinte à l'indépendance judiciaire et de miner la perception du public. Le principe de l'indépendance judiciaire existe au profit du public et non du juge. Pour le public, la tenue dans un délai raisonnable d'un examen portant sur la situation de tous les juges protège efficacement la sécurité financière, même si certains juges occupaient antérieurement une autre charge judiciaire.

Lorsqu'il s'agit de déterminer si une charge a simplement été modifiée ou si une nouvelle charge a été créée, les fonctions de la charge judiciaire et les conditions d'emploi, dont l'inamovibilité, la sécurité financière, la sélection et l'indépendance administrative, constituent des considérations pertinentes. En l'espèce, la réforme de 2004 a créé une nouvelle charge judiciaire. La juridiction des JPM se distingue de celle que prévoyait l'ancien régime : les JPM n'ont pas compétence pour présider les enquêtes sur mise en liberté sous caution et ne peuvent instruire les poursuites sommaires intentées en vertu de la partie XXVII du *Code criminel*. En outre, dorénavant, les JPM bénéficient de garanties d'indépendance judiciaire plus étendues : ils peuvent siéger jusqu'à l'âge de 70 ans, leur traitement et les autres avantages sont soumis périodiquement à l'examen d'un comité, leurs critères de sélection sont énoncés dans la *LTJ* et, enfin, ils relèvent de la Cour du Québec et sont donc soumis à l'autorité du juge en chef de ce tribunal.

Comme la réforme a créé une nouvelle charge judiciaire, le traitement initial de tous les juges nommés à cette charge (pour la première fois ou après un transfert d'une autre charge) devait être examiné rétroactivement, dans un délai raisonnable après leur nomination. L'article 32 de la Loi modificatrice interdit tout examen de la rémunération avant 2007, bien que la charge judiciaire ait été créée en 2004. Il s'agit là d'un manquement à l'exigence constitutionnelle selon laquelle la rémunération initiale des juges occupant une nouvelle charge est examinée par un comité dans un délai raisonnable après leur nomination. Aucune raison valable n'explique pourquoi l'examen ne pouvait être tenu avant 2007. Un délai de trois ans ne constitue pas un délai raisonnable. En conséquence, l'art. 32 de la Loi modificatrice porte atteinte à la garantie de sécurité financière qu'exige l'indépendance judiciaire. En outre, étant donné que les art. 27 et 30 prévoient respectivement un gel de la rémunération des juges transférés et l'établissement de la rémunération des juges nouvellement nommés, mais n'exigent pas l'examen rétroactif de la rémunération par un comité, ces dispositions

because it freezes the remuneration of sitting judges before a committee has reviewed this remuneration, contrary to the financial security guarantee. As for the salary gap between the sitting judges and those newly appointed, the gap, by itself, did not infringe the financial security guarantee.

As ss. 27, 30 and 32 of the amending Act did not provide for retroactive committee review within a reasonable time, these sections infringe the institutional financial security guarantee of judicial independence, and are thus contrary to s. 11(d) of the *Charter* and the preamble to the *Constitution Act, 1867*. This infringement of judicial independence is not justified under s. 1 of the *Charter*, because there is no evidence of a dire and exceptional financial emergency. Therefore, ss. 27, 30 and 32 are unconstitutional. Because the infringement arises from the lack of committee review between 2004 and 2007, a review for this period is required for all PJPs as a remedy. The committee must consider all factors bearing on remuneration, including the remuneration of the previous judicial office. While the guarantee of judicial independence was compromised between 2004 and 2007, however, the judicial decisions rendered by the PJPs throughout that period are valid.

Since the government complied with its constitutional obligation to periodically submit PJPs remuneration to a committee from 2007 onwards, public confidence in judicial independence was in no way undermined for that later period. As such, there was no violation of judicial independence after 2007 and no defect in the executive Order 932-2008. Moreover, any impact that the lack of committee review from 2004 to 2007 may have had on PJPs remuneration after 2007 cannot be said to have raised constitutional concerns.

Finally, s. 178 of the *CJA* is valid. While the Pension Plan of Management Personnel may not be as beneficial as that of the judges of the Court of Québec, as part of overall remuneration, it meets the minimum constitutional threshold required for the office of a judge such that the PJPs are not perceived as susceptible to political pressure through economic manipulation.

portent également atteinte à l'indépendance judiciaire. Enfin, l'art. 27 porte atteinte à l'indépendance judiciaire en ce sens qu'il a pour effet de geler la rémunération de juges en exercice avant qu'un comité n'examine la question, ce qui est contraire aux exigences de la garantie de sécurité financière. En ce qui concerne l'écart salarial entre les juges transférés et les juges nouvellement nommés, en soi, cet écart salarial n'a pas porté atteinte à la garantie de sécurité financière.

Étant donné que les art. 27, 30 et 32 de la Loi modificatrice n'exigent pas l'examen rétroactif de la rémunération par un comité dans un délai raisonnable, ces dispositions portent atteinte à la garantie de sécurité financière institutionnelle qu'exige l'indépendance judiciaire et ne respectent pas l'al. 11d) de la *Charte* ainsi que le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette atteinte à l'indépendance judiciaire n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la *Charte* en l'absence de preuve d'une crise financière exceptionnellement grave. En conséquence, les art. 27, 30 et 32 sont inconstitutionnels. Comme l'atteinte découle de l'absence d'examen par un comité entre 2004 et 2007, un examen de la rémunération de tous les JPM par un comité est ordonné pour cette période, à titre de réparation. 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. Même si la garantie d'indépendance judiciaire a été compromise entre 2004 et 2007, les décisions judiciaires rendues par les JPM durant cette période sont valides.

Comme le gouvernement s'est conformé dès 2007 à son obligation constitutionnelle de soumettre périodiquement à l'examen d'un comité la rémunération des JPM, la confiance du public à l'égard de l'indépendance judiciaire n'a en aucun cas été minée depuis. Il n'y a donc pas eu d'atteinte à l'indépendance judiciaire après 2007, et le Décret 932-2008 n'est entaché d'aucun vice. De surcroît, si tant est que l'absence d'examen, entre 2004 et 2007, ait eu sur la rémunération des JPM après 2007 une incidence, on ne peut dire que cette dernière ait soulevé des préoccupations d'ordre constitutionnel.

Enfin, l'art. 178 de la *LTJ* est valide. Bien que le régime de retraite du personnel d'encadrement ne soit pas aussi avantageux que celui des juges de la Cour du Québec, considéré dans le cadre de la rémunération globale, il respecte le seuil minimal constitutionnel requis pour une charge judiciaire de sorte que les JPM ne soient pas perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière.

## Cases Cited

**Referred to:** *Pomerleau v. The Queen*, 2003 CanLII 33471; *Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 2672, [2007] R.J.Q. 1556; *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Ell v. Alberta*, 2003 SCC 35, [2003] 1 S.C.R. 857; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405; *Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*, 2005 SCC 44, [2005] 2 S.C.R. 286; *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259; *MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725; *Masters' Association of Ontario v. Ontario*, 2011 ONCA 243, 105 O.R. (3d) 196; *Ontario Deputy Judges Assn. v. Ontario* (2006), 80 O.R. (3d) 481; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1998] 1 S.C.R. 3.

## Statutes and Regulations Cited

*Act respecting the Pension Plan of Management Personnel*, CQLR, c. R-12.1.  
*Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace*, S.Q. 2004, c. 12, ss. 1, 26, 27, 30, 32, 35.  
*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 11(d).  
*Constitution Act, 1867*, preamble, ss. 92(14), 96, 101.  
*Courts of Justice Act*, CQLR, c. T-16, Part III.1, ss. 161, 162, 163, 165, 166, 169, 173, 175, 176, 178, 246.29, 246.42, Sch. V.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, Part XXVII.  
 Décret 689-2004, (2004) 136 G.O. 2, 3531.  
 Décret 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681.

## Authors Cited

Quebec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 38, n° 75, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 20 mai 2004, p. 4543.  
 Quebec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 38, n° 54, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 28 mai 2004, p. 18.  
 Quebec. Comité de la rémunération des juges. *Rapport du Comité de la rémunération des juges*, présidé par Alban D'Amours, 23 décembre 2010 (en ligne: <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/remjuges2011.pdf>).  
 Quebec. Comité de la rémunération des juges. *Rapport du comité de la rémunération des juges*, présidé par

## Jurisprudence

**Arrêts mentionnés :** *Pomerleau c. La Reine*, [2004] R.J.Q. 83; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 2672, [2007] R.J.Q. 1556; *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35, [2003] 1 R.C.S. 857; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405; *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*, 2005 CSC 44, [2005] 2 R.C.S. 286; *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725; *Masters' Association of Ontario c. Ontario*, 2011 ONCA 243, 105 O.R. (3d) 196; *Ontario Deputy Judges Assn. c. Ontario* (2006), 80 O.R. (3d) 481; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1998] 1 R.C.S. 3.

## Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 11d).  
*Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, partie XXVII.  
 Décret 689-2004, (2004) 136 G.O. 2, 3531.  
 Décret 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, préambule, art. 92(14), 96, 101.  
*Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix*, L.Q. 2004, c. 12, art. 1, 26, 27, 30, 32, 35.  
*Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*, RLRQ, c. R-12.1.  
*Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, partie III.1, art. 161, 162, 163, 165, 166, 169, 173, 175, 176, 178, 246.29, 246.42, ann. V.

## Doctrine et autres documents cités

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 38, n° 75, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 20 mai 2004, p. 4543.  
 Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 38, n° 54, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 28 mai 2004, p. 18.  
 Québec. Comité de la rémunération des juges. *Rapport du Comité de la rémunération des juges*, présidé par Alban D'Amours, 23 décembre 2010 (en ligne: <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/remjuges2011.pdf>).  
 Québec. Comité de la rémunération des juges. *Rapport du comité de la rémunération des juges*, présidé par

Daniel Johnson, avril 2008 (en ligne: <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rem-juge3.pdf>).

Quebec. Comité de la rémunération des juges. *Rapport du Comité de la rémunération des juges*, présidé par Michel Clair, 30 septembre 2013 (en ligne: <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/remjuges2013.pdf>).

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Dalphond, Bouchard and Vauclair JJ.A.), 2014 QCCA 1654, [2014] AZ-51107397, [2014] Q.J. No. 9733 (QL), 2014 CarswellQue 14611 (WL Can.), affirming a decision of Mongeon J., 2012 QCCS 1021, [2012] R.J.Q. 729, [2012] AZ-50840226, [2012] J.Q. n° 2260 (QL), 2012 CarswellQue 2373 (WL Can.). Appeal allowed in part.

*Raymond Doray and Loïc Berdnikoff*, for the appellants.

*Sébastien Rochette and Brigitte Bussièrès*, for the respondents.

*François Joyal and Catherine Lawrence*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Sarah Kraicer and Josh Hunter*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Joël Mercier and Christine Baudouin*, for the intervener Conférence des juges de la Cour du Québec.

*J. Thomas Curry and Paul-Erik Veel*, for the intervener the Association of Justices of the Peace of Ontario.

The judgment of the Court was delivered by

KARAKATSANIS, WAGNER AND CÔTÉ JJ. —

## I. Introduction

[1] Legislatures have the constitutional power over the creation, transformation and abolition of judicial offices. However, legislatures must exercise this

Daniel Johnson, avril 2008 (en ligne : <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rem-juge3.pdf>).

Québec. Comité de la rémunération des juges. *Rapport du Comité de la rémunération des juges*, présidé par Michel Clair, 30 septembre 2013 (en ligne : <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/remjuges2013.pdf>).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Dalphond, Bouchard et Vauclair), 2014 QCCA 1654, [2014] AZ-51107397, [2014] J.Q. n° 9733 (QL), 2014 CarswellQue 9133 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge Mongeon, 2012 QCCS 1021, [2012] R.J.Q. 729, [2012] AZ-50840226, [2012] J.Q. n° 2260 (QL), 2012 CarswellQue 2373 (WL Can.). Pourvoi accueilli en partie.

*Raymond Doray et Loïc Berdnikoff*, pour les appelants.

*Sébastien Rochette et Brigitte Bussièrès*, pour les intimées.

*François Joyal et Catherine Lawrence*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Sarah Kraicer et Josh Hunter*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Joël Mercier et Christine Baudouin*, pour l'intervenante la Conférence des juges de la Cour du Québec.

*J. Thomas Curry et Paul-Erik Veel*, pour l'intervenante l'Association des juges de paix de l'Ontario.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LES JUGES KARAKATSANIS, WAGNER ET CÔTÉ —

## I. Introduction

[1] Les législatures disposent du pouvoir constitutionnel de créer des charges judiciaires, de les modifier et de les abolir. Cependant, elles doivent exercer

power in a way that complies with the constitutional principle of judicial independence.

[2] In 2004, the government of Quebec reformed its regime of justices of the peace in response to a Court of Appeal judgment declaring that the existing regime violated the tenure security guarantee of judicial independence. The new regime created two categories of justices of the peace. Six sitting justices were transitioned to the new tenured category, maintaining their remuneration. However, the government set the starting remuneration of the new category well below the previous levels; therefore, judges newly appointed into that office received a significantly lower remuneration than their sitting counterparts. None of the provisions affecting remuneration were put to a remuneration committee (or commission) before 2007; the committee made recommendations only on a forward-looking basis.

[3] In 2008, the appellants — the Conférence des juges de paix magistrats du Québec and its individual members — made an application in the Superior Court. They argued that the transitional provisions relating to the setting and review of remuneration, specifically ss. 27, 30 and 32 of the *Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace*, S.Q. 2004, c. 12 (“Act”), and executive Order 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681, violate the financial security guarantee of judicial independence. They also argued that their participation in the public service Pension Plan of Management Personnel mandated by s. 178 of the *Courts of Justice Act*, CQLR, c. T-16 (“CJA”), violates the financial security guarantee.

[4] The courts below found no violation of judicial independence because the provisions were part of a reform resulting in the creation of a new judicial office.

ce pouvoir conformément au principe constitutionnel d’indépendance judiciaire.

[2] En 2004, le gouvernement du Québec a procédé à une réforme du régime applicable aux juges de paix en réponse au jugement de la Cour d’appel déclarant que ce régime ne respectait pas la garantie d’inamovibilité qu’exige l’indépendance judiciaire. Le nouveau régime créait deux catégories de juges de paix. Six juges de paix ayant été nommés sous l’ancien régime sont passés à l’une des nouvelles catégories, une charge inamovible, tout en conservant leur traitement. Or, le gouvernement avait fixé le traitement initial de cette nouvelle catégorie bien en deçà de la rémunération de la charge précédente; les juges de paix nouvellement nommés touchaient donc un traitement beaucoup moins élevé que leurs homologues en exercice. Aucune des dispositions touchant à la rémunération n’a été soumise à l’examen d’un comité — ou commission — de la rémunération avant 2007; le comité n’a alors fait que des recommandations pour l’avenir.

[3] En 2008, les appelants — la Conférence des juges de paix magistrats du Québec et ses membres — se sont adressés à la Cour supérieure. Ils soutenaient que les dispositions transitoires relatives à la détermination de leur traitement et à l’examen de ce dernier, à savoir les art. 27, 30 et 32 de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d’autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix*, L.Q. 2004, c. 12 (« Loi »), et le Décret 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681, ne respectaient pas la garantie de sécurité financière qu’exige l’indépendance judiciaire. Ils soutenaient également que leur participation au régime de retraite du personnel d’encadrement imposée par l’art. 178 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16 (« LTJ »), ne respectait pas la garantie de sécurité financière.

[4] Les juridictions inférieures ont conclu que les dispositions contestées ne menaçaient pas l’indépendance judiciaire, car elles s’inscrivaient dans le cadre d’une réforme ayant abouti à la création d’une nouvelle charge judiciaire.



[5] For the reasons that follow, we would allow the appeal in part. In our view, committee review of remuneration is required for any new judicial office, although it can be done retroactively within a reasonable time after the appointments. This is so even where those appointed to the new judicial office were transferred from a previous judicial office. Because ss. 27, 30 and 32 of the Act did not provide for retroactive committee review within a reasonable time after the appointments, these sections violate the financial security guarantee of judicial independence. The constitutional questions and our answers to them are set out in the Appendix to the reasons.

## II. Facts

[6] Before 2004, Quebec’s justice of the peace system comprised two categories of justices: justices of the peace with limited powers, who were public servants, and justices of the peace with expanded powers (“JPEPs”), who were authorized to exercise a wide array of judicial functions.

[7] In *Pomerleau v. The Queen*, 2003 CanLII 33471, the Quebec Court of Appeal held that the existing system was unconstitutional because it did not guarantee the independence of justices of the peace. Since justices of the peace with limited powers were subject to removal, the court declared that they did not have the required minimum guarantees of independence. The Court of Appeal refused to suspend the effects of that declaration.

[8] Six months after *Pomerleau*, the National Assembly adopted the Act, which replaced Part III.1 of the *CJA*, entitled “Justices of the Peace”, with a new part. The new part created the offices of “presiding justice of the peace” (“PJP”) and “administrative justice of the peace”. The key provisions of the Act are set out in the Appendix.

[9] Administrative justices of the peace exercise functions that do not require judicial independence. They are not at issue in this appeal.

[5] Pour les motifs qui suivent, nous sommes d’avis d’accueillir en partie le pourvoi. Selon nous, il est nécessaire qu’un comité se penche sur la rémunération liée à toute nouvelle charge judiciaire, bien que cet examen puisse être fait rétroactivement dans un délai raisonnable après les nominations. Il en est ainsi même si les personnes nommées à la nouvelle charge judiciaire occupaient une ancienne charge. Comme les art. 27, 30 et 32 de la Loi ne prévoyaient pas l’examen rétroactif par un comité dans un délai raisonnable après les nominations, ces dispositions ne respectent pas la garantie de sécurité financière qu’exige l’indépendance judiciaire. Les questions constitutionnelles et nos réponses se trouvent en annexe aux présents motifs.

## II. Les faits

[6] Avant 2004, le système des juges de paix en place au Québec comprenait deux catégories de juges. Il y avait les juges de paix à pouvoirs restreints, qui étaient fonctionnaires, et les juges de paix à pouvoirs étendus (« JPPE »), autorisés à poser de nombreux actes de nature judiciaire.

[7] Dans l’arrêt *Pomerleau c. La Reine*, [2004] R.J.Q. 83, la Cour d’appel du Québec a conclu que le système en place était inconstitutionnel puisqu’il ne garantissait pas l’indépendance des juges de paix. Comme les juges de paix à pouvoirs restreints étaient amovibles, la cour a déclaré que ces juges ne jouissaient pas des garanties minimales d’indépendance. La Cour d’appel a refusé de suspendre l’effet de cette déclaration.

[8] Six mois après l’arrêt *Pomerleau*, l’Assemblée nationale a adopté la Loi. Cette loi venait remplacer la partie III.1 de la *LTJ*, « des juges de paix », par une nouvelle partie, qui créait les postes de « juge de paix magistrat » (« JPM ») et de « juge de paix fonctionnaire ». Les dispositions importantes de la Loi se trouvent à l’annexe.

[9] Les juges de paix fonctionnaires exercent des fonctions qui ne requièrent pas l’indépendance judiciaire. Ils ne sont pas visés par ce pourvoi.

[10] The functions of the PJP are similar to those of the JPEP. Unlike the JPEP, however, a PJP cannot preside over bail hearings or hear summary conviction proceedings under Part XXVII of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46 (*CJA*, s. 173 and Schedule V). The Act also included changes to the qualifications for PJPs and to the selection and appointment processes (*CJA*, ss. 161, 162 and 163). PJPs are now integrated into the Court of Québec (s. 169). Moreover, they have security of tenure until the age of 70 (ss. 165 to 166). Their salary and benefits are fixed by the government after receipt of the recommendations of a committee on the remuneration of judges and justices of the peace (ss. 175 and 176). PJPs participate in the pension plan established by the *Act respecting the Pension Plan of Management Personnel*, CQLR, c. R-12.1 (*CJA*, s. 178). Changes to this plan can be made only after a committee on the remuneration of judges and justices of the peace has reviewed them (s. 178 para. 2; s. 246.29).

[11] The Act also set out rules that governed the transition from the old system to the new. Section 26 of the Act provided that JPEPs who had been appointed before 2004 and were still in office in 2004 were to become PJPs. Section 27 provided that they were to retain the salary they had been receiving before then “until that salary is equal to the salary to be determined by the Government”, thus creating a higher level of remuneration. Further, in 2007, as a result of a Superior Court judgment regarding judges’ salaries for the period from 2001 to 2007, the former JPEPs were awarded a retroactive increase, raising their salary as of June 30, 2004, to \$137,280 (see *Conférence des juges du Québec v. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 2672, [2007] R.J.Q. 1556).

[12] Moreover, s. 30 of the Act gave the government the power to unilaterally determine the salary of PJPs appointed on or after June 30, 2004. Under that section, the government made an order — Order 689-2004, (2004) 136 G.O. 2, 3531, of June 30, 2004 — in which it fixed the annual salary of PJPs at \$90,000. Section 32 of the Act provided that the

[10] Les attributions des JPM sont similaires à celles des JPPE. Cependant, contrairement aux JPPE, les JPM ne peuvent présider des enquêtes pour mise en liberté et présider des audiences sur des poursuites sommaires en vertu de la partie XXVII du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46 (*LTJ*, art. 173 et annexe V). La Loi comprenait également des changements portant sur les conditions d’admissibilité des JPM et sur le processus de sélection et de nomination (*LTJ*, art. 161, 162 et 163). Les JPM sont désormais intégrés à la Cour du Québec (art. 169). De plus, ils sont inamovibles jusqu’à l’âge de 70 ans (art. 165 à 166). Le traitement ainsi que les autres avantages sont déterminés par le gouvernement après réception des recommandations d’un comité de la rémunération des juges (art. 175 et 176). Les JPM participent au régime de retraite établi par la *Loi sur le régime de retraite du personnel d’encadrement*, RLRQ, c. R-12.1 (*LTJ*, art. 178). Ce régime ne peut être modifié qu’après l’intervention d’un comité de la rémunération des juges (art. 178 al. 2, art. 246.29).

[11] La Loi prévoit aussi les règles applicables au passage de l’ancien au nouveau régime. L’article 26 de la Loi prévoit que les JPPE nommés avant 2004 et en fonction en 2004 deviennent JPM. Selon l’article 27, ils conservent le traitement qu’ils recevaient antérieurement, « jusqu’à ce que ce traitement soit égal à celui qui sera établi par le gouvernement », ce qui a pour effet d’établir un palier supérieur de rémunération. En outre, en 2007, à la suite d’un jugement de la Cour supérieure relatif au traitement des juges pour la période de 2001 à 2007, les anciens JPPE reçoivent une augmentation rétroactive qui porte leur salaire au 30 juin 2004 à 137 280 \$ (voir *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 2672, [2007] R.J.Q. 1556).

[12] De plus, l’art. 30 de la Loi confère au gouvernement le pouvoir de fixer unilatéralement le traitement des JPM nommés à compter du 30 juin 2004. En vertu de cet article, le 30 juin 2004, par le Décret 689-2004, (2004) 136 G.O. 2, 3531, le gouvernement fixe le salaire annuel des JPM à 90 000 \$. L’article 32 de la Loi énonce pour sa part

committee on the remuneration of judges and justices of the peace was not to begin exercising its functions with regard to PJPs until 2007.

[13] The first new PJPs were appointed in May 2005. The Conférence des juges de paix magistrats was created in December of that year.

[14] In 2008, a committee on the remuneration of judges and justices of the peace chaired by Daniel Johnson (the “Johnson Committee”) tabled its report on, among other subjects, the remuneration of PJPs. It concluded that it lacked the authority to retroactively review remuneration for the period from 2004 to 2007 (*Rapport du comité de la rémunération des juges* (2008) (online), at p. IV-17). The Johnson Committee recommended that the annual salary of PJPs be raised to \$110,000 for the period from 2007 to 2010 (p. IV-26). It recommended that the salary of the former JPEPs, then frozen at \$137,280, be maintained. The government adopted these recommendations by way of Order 932-2008.

[15] In November 2008, the 33 PJPs and the Conférence des juges de paix magistrats commenced proceedings in the Superior Court.

[16] In 2010, a committee on the remuneration of judges and justices of the peace chaired by Alban D’Amours (the “D’Amours Committee”) recommended that the salary of PJPs be raised to \$119,000 (*Rapport du Comité de la rémunération des juges* (2010) (online), at pp. IV-19 to IV-20), and that the salary of PJPs appointed before June 30, 2004, remain unchanged. The government adopted these recommendations. In 2013, a committee on the remuneration of judges and justices of the peace chaired by Michel Clair (the “Clair Committee”) reviewed the remuneration of PJPs once again. (See *Rapport du Comité de la rémunération des juges* (2013) (online).)

[17] Since 2013, the salary of PJPs appointed after 2004 has been identical to that of the former JPEPs. The existence of two tiers of remuneration has thus been eliminated.

que le Comité de la rémunération des juges n’exerce ses attributions concernant les JPM qu’à compter de 2007.

[13] Les premiers nouveaux JPM sont nommés en mai 2005. En décembre 2005, la Conférence des juges de paix magistrats est constituée.

[14] En 2008, un comité de la rémunération des juges présidé par Daniel Johnson (le « Comité Johnson ») dépose son rapport portant, entre autres, sur la rémunération des JPM. Le comité estime qu’il est sans pouvoir pour examiner rétroactivement la rémunération pour la période de 2004 à 2007 (*Rapport du comité de la rémunération des juges* (2008) (en ligne), p. IV-17). Le Comité Johnson recommande d’augmenter le traitement annuel des JPM pour le porter à 110 000 \$ pour la période de 2007 à 2010 (p. IV-26). Il recommande de maintenir le traitement des anciens JPPE, alors gelé à 137 280 \$. Le gouvernement adopte ces recommandations par le Décret 932-2008.

[15] En novembre 2008, les 33 JPM, ainsi que la Conférence des juges de paix magistrats, intentent un recours en Cour supérieure.

[16] En 2010, un comité de la rémunération des juges présidé par Alban D’Amours (le « Comité D’Amours ») recommande une augmentation du traitement des JPM qui le porterait à 119 000 \$ (*Rapport du Comité de la rémunération des juges* (2010) (en ligne), p. IV-19 à IV-20), et le maintien du statu quo concernant le traitement des JPM nommés avant le 30 juin 2004. Le gouvernement adopte ces recommandations. En 2013, un comité de la rémunération des juges et juges de paix présidé par Michel Clair (le « Comité Clair ») examine à nouveau la rémunération des JPM. (Voir le *Rapport du Comité de la rémunération des juges* (2013) (en ligne).)

[17] Depuis 2013, le traitement des JPM nommés après 2004 est identique à celui des anciens JPPE. En conséquence, les deux paliers de rémunération sont disparus.

### III. Judgments of the Courts Below

#### A. *Superior Court, 2012 QCCS 1021, [2012] R.J.Q. 729*

[18] The Conférence des juges de paix magistrats challenged the constitutionality of ss. 27, 30 and 32 of the Act, as well as of s. 178 of the *CJA* and Order 932-2008, on the basis that they compromised the judicial independence — and more specifically, the financial security — of PJPs. The judge dismissed the application.

[19] On the issue of the constitutionality of s. 27 of the Act, the application judge found that it suffices, when the government freezes judges' salaries, that it submit the decision to a committee on the remuneration of judges and justices of the peace within a reasonable time. In this case, the decision to freeze the remuneration of the former JPEPs who had become PJPs was submitted to and accepted by the Johnson and D'Amours committees. The time at issue was reasonable in the circumstances, as the government, although it could have acted more quickly, submitted the question of the freeze to a committee on the remuneration of judges and justices of the peace within three years.

[20] Turning to s. 30 of the Act, the application judge stressed that it was not until after the order establishing the remuneration of PJPs had been issued that candidates applied for the office and that they did so with full knowledge of the situation. This was therefore not a case of economic manipulation.

[21] The application judge further stated that, although the Johnson Committee had lacked the authority to intervene retroactively in order to assess the remuneration of PJPs for the period from 2004 to 2007, it had effectively validated the government's decision after the fact.

[22] The application judge added that the prerogative for fixing the starting remuneration of judges lies with the government and that there is no authority to the effect that, when creating a new category of judges, the government is first required to

### III. Décisions des juridictions inférieures

#### A. *Cour supérieure, 2012 QCCS 1021, [2012] R.J.Q. 729*

[18] La Conférence des juges de paix magistrats attaque la constitutionnalité des art. 27, 30 et 32 de la Loi, ainsi que l'art. 178 de la *LTJ* et le Décret 932-2008, au motif qu'ils portent atteinte à l'indépendance judiciaire — et plus spécifiquement, à la sécurité financière — des JPM. Le juge de la Cour supérieure du Québec rejette la requête.

[19] Au sujet de la constitutionnalité de l'art. 27 de la Loi, le juge saisi de la requête conclut qu'il est suffisant, lorsque le gouvernement procède à un gel du traitement des juges, qu'il soumette la décision à un comité de la rémunération des juges dans un délai raisonnable. En l'espèce, la décision de geler la rémunération des anciens JPPE devenus JPM a été soumise et entérinée par les Comités Johnson et D'Amours. Ce délai était raisonnable dans les circonstances, même si le gouvernement aurait pu agir plus rapidement, et ce, dans la mesure où ce dernier a soumis la question du gel à un comité de la rémunération des juges dans un délai de trois ans.

[20] À propos de l'art. 30 de la Loi, le juge saisi de la requête insiste sur le fait que ce n'est qu'après la promulgation du décret établissant la rémunération des JPM et, en pleine connaissance de cause, que les candidats au poste de JPM ont soumis leur candidature. Il ne peut donc être question de manipulation financière.

[21] Par ailleurs, selon le juge saisi de la requête, même si le Comité Johnson n'avait pas le pouvoir d'intervenir rétroactivement pour évaluer la rémunération des JPM pour la période allant de 2004 à 2007, il a, dans les faits, validé la décision du gouvernement a posteriori.

[22] Le juge saisi de la requête ajoute que la prérogative de fixation de la rémunération initiale des juges appartient au gouvernement, et rien dans la jurisprudence n'indique que le gouvernement qui crée une nouvelle catégorie de juges doit au préalable

submit their employment conditions to an independent committee. He concluded that s. 32 of the Act was valid.

[23] Finally, addressing the issue of the applicable pension plan, the application judge recognized that the plan for management personnel was less advantageous and more onerous than the one for judges of the Court of Québec. That said, two independent committees had considered the plan to be adequate.

[24] As a result, the application judge dismissed the applicants' motion in its entirety, without costs.

*B. Court of Appeal, 2014 QCCA 1654*

[25] The Court of Appeal dismissed the appeal. It found, first, that even though it may have been beneficial to obtain a recommendation from a committee on the remuneration of judges and justices of the peace before fixing the remuneration for the new office of PJP, the government was under no constitutional obligation to do so. In the court's opinion, such an obligation arises only where judges' employment conditions are modified by increasing, reducing or freezing their salary.

[26] The Court of Appeal noted that the Act had had the effect of creating two new offices (those of the PJP and the administrative justice of the peace), which had replaced the two existing categories of justices of the peace. Therefore, no salaries were increased, reduced or frozen; rather, a level of remuneration was fixed for a new office.

[27] Thus, the government's sole obligation was to order a salary level above the minimum threshold that would be required to ensure public confidence in the new judicial office. In this case, it is clear that the Court of Appeal considered the level of remuneration that was fixed to be high enough to guarantee the independence of the new PJPs.

[28] The Court of Appeal added that even if it had found that a prior recommendation from a

soumettre leurs conditions de travail à un comité indépendant. Il conclut que l'art. 32 de la Loi est valide.

[23] Finalement, abordant la question du régime de retraite applicable, le juge saisi de la requête reconnaît que le régime du personnel d'encadrement est moins avantageux et plus onéreux que le régime de retraite des juges de la Cour du Québec. Cela étant, deux comités indépendants ont estimé que ce régime était adéquat.

[24] Partant, le juge rejette la requête des requérants dans son entièreté, et ce, sans dépens.

*B. Cour d'appel, 2014 QCCA 1654*

[25] La Cour d'appel rejette le pourvoi. Tout d'abord, la cour estime que, quand bien même il aurait été bénéfique de le faire, le gouvernement n'avait pas l'obligation constitutionnelle d'obtenir une recommandation d'un comité de la rémunération des juges avant de fixer la rémunération rattachée à la nouvelle charge de JPM. Selon la Cour d'appel, une telle obligation existe seulement lorsque les conditions de travail des juges sont modifiées par augmentation, réduction ou gel de leur traitement.

[26] La Cour d'appel a constaté que la Loi a eu pour effet de créer deux nouvelles charges (celle de JPM et celle de juge de paix fonctionnaire), lesquelles ont remplacé les deux catégories existantes de juges de paix. Donc, il ne s'agissait pas d'une augmentation, d'une réduction ou d'un gel de traitement, mais de la fixation de la rémunération d'une nouvelle charge.

[27] Ainsi, la seule obligation qui revenait au gouvernement était de décréter un niveau de traitement supérieur au seuil minimum requis pour assurer la confiance du public dans la nouvelle instance judiciaire. Or, en l'espèce, il est clair que pour la Cour d'appel le niveau de rémunération fixé était suffisamment élevé pour garantir l'indépendance des nouveaux JPM.

[28] La Cour d'appel ajoute que même si elle avait conclu qu'une recommandation préalable d'un

committee on the remuneration of judges and justices of the peace was required, the remedy being sought would not have been granted, given the level of remuneration that had been ordered and the fact that there was no evidence of an attempt at economic manipulation. In the court's opinion, to make it a systemic obligation to proceed by means of a committee on the remuneration of judges and justices of the peace regardless of the circumstances would be to allow form to prevail over substance. Moreover, the Court of Appeal found that there was nothing unlawful *per se* in the existence of two tiers of remuneration, as the Constitution does not require uniformity in judges' salaries and benefits.

[29] On the issue of the establishment of the employment conditions of the former JPEPs, the Court of Appeal held that a reasonable and well-informed person would find that the Act, as a whole, had the effect of reinforcing the independence of those justices, who now benefit from broader guarantees of independence.

[30] Finally, regarding the pension plan established by s. 178 of the *CJA*, as amended by s. 1 of the Act, the Court of Appeal found that it was not unconstitutional, stating that [TRANSLATION] "the Constitution does not require the implementation of pension plans intended solely for and controlled by judges, but merely that judges benefit from a pension plan that takes into account the specificities of their duties" (para. 111 (CanLII)). Nor does the Constitution require a uniform pension plan for all PJPs. Given that three remuneration committees had concluded that the new pension plan was adequate, the Court of Appeal was of the opinion that the submissions in this regard should be rejected on the basis that a reasonable and well-informed person would conclude that the requisite minimum threshold was met and that the plan did not expose PJPs to attempts at economic manipulation.

#### IV. Principles

##### A. *Judicial Independence: General Principles*

[31] Judicial independence has its basis in the preamble to the *Constitution Act, 1867*, which

comité de la rémunération des juges s'imposait, la réparation demandée n'aurait pas été accordée de toute façon, vu le niveau de rémunération décrété et l'absence de preuve de tentative de manipulation financière. De l'avis de la cour, faire de l'étape du comité de la rémunération des juges une obligation systémique, quelles que soient les circonstances, équivaldrait à faire prévaloir la forme sur le fond. De plus, la Cour d'appel est d'avis que l'existence de deux paliers de traitement n'a rien d'illégal en soi, la Constitution n'exigeant pas l'uniformité de la rémunération et des autres avantages conférés aux juges.

[29] Sur la question de la fixation des conditions de travail des anciens JPPE, la Cour d'appel estime qu'une personne raisonnable et bien informée conclurait que la Loi, dans son ensemble, a eu pour effet de renforcer l'indépendance des anciens JPPE, lesquels bénéficient désormais de garanties d'indépendance plus étendues.

[30] Enfin, concernant le régime de retraite établi par l'art. 178 de la *LTJ*, et modifié par l'art. 1 de la Loi, la Cour d'appel estime que celui-ci n'est pas inconstitutionnel. En effet, « la Constitution n'exige pas la mise sur pied de régimes de retraite réservés aux juges et contrôlés par eux, mais uniquement qu'ils bénéficient d'un régime qui tient compte des particularités de leurs fonctions » (par. 111 (CanLII)). La Constitution n'exige pas non plus un régime de retraite uniforme pour tous les JPM. Trois comités de la rémunération ayant conclu que le nouveau régime de retraite est adéquat, la Cour d'appel est d'avis de rejeter l'argument sur le régime de retraite, et ce, dans la mesure où une personne raisonnable et bien informée conclurait que le seuil minimal requis est respecté et que le régime n'expose pas les JPM à des tentatives de manipulation financière.

#### IV. Principes

##### A. *Indépendance judiciaire : généralités*

[31] Le principe de l'indépendance judiciaire est issu du préambule de la *Loi constitutionnelle*

states that the Constitution of Canada is “similar in Principle to that of the United Kingdom” (see *Beauregard v. Canada*, [1986] 2 S.C.R. 56, at p. 72). It is also based on s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which guarantees an accused the right to a fair trial before an impartial tribunal (*Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at pp. 685-89). This Court has recognized judicial independence as an unwritten constitutional principle (*Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3 (“1997 Reference”), at paras. 83-109). Judicial independence is important both for public confidence in the proper administration of justice and for the constitutional separation of powers (*1997 Reference*; *Ell v. Alberta*, 2003 SCC 35, [2003] 1 S.C.R. 857, at paras. 22-23; *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405, at paras. 37-38).

[32] The principle of judicial independence applies to all courts (*1997 Reference*, at para. 106). In *Ell*, this Court found that the principle extended to Alberta’s justices of the peace because these justices performed numerous judicial functions — most notably presiding at bail hearings and issuing search warrants — that significantly affected the rights and liberties of individuals (paras. 20-26). There is no dispute in this case that judicial independence applies to Quebec’s PJPs.

[33] Judicial independence entails three objective guarantees: security of tenure, financial security, and administrative independence (*1997 Reference*, at para. 115; *Valente*, at pp. 697-712). Each of these guarantees has both an individual and an institutional dimension (*1997 Reference*, at para. 118). The manner in which each of these guarantees may be satisfied varies with the context (*Ell*, at paras. 30-32). The ultimate question is whether a reasonable and informed person would perceive that the tribunal enjoys the objective guarantees (*Valente*, at p. 689, cited in *Ell*, at para. 32; see also *1997 Reference*, at para. 112). As such, judicial independence belongs not to judges, but to the public.

*de 1867*, qui prévoit que la Constitution du Canada repose sur « les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » (voir *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 72). Il est également issu de l’al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit à l’accusé le droit à un procès équitable devant un tribunal impartial (*Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 685-689). Notre Cour a reconnu l’indépendance judiciaire comme principe constitutionnel non écrit (*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi de 1997* »), par. 83-109). L’indépendance judiciaire est importante à la fois pour la confiance du public dans l’administration de la justice et pour la séparation constitutionnelle des pouvoirs (*Renvoi de 1997*; *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35, [2003] 1 R.C.S. 857, par. 22-23; *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405, par. 37-38).

[32] Le principe de l’indépendance judiciaire s’applique à tous les tribunaux judiciaires (*Renvoi de 1997*, par. 106). Dans l’arrêt *Ell*, la Cour reconnaît l’application de ce principe aux juges de paix de l’Alberta, ces derniers exerçant de nombreuses fonctions judiciaires — notamment présider des enquêtes sur mise en liberté sous caution et décerner des mandats de perquisition — susceptibles de restreindre de manière importante les droits et libertés d’individus (par. 20-26). Il ne fait aucun doute en l’espèce que l’indépendance judiciaire s’applique aux JPM du Québec.

[33] L’indépendance judiciaire exige trois garanties objectives : l’inamovibilité, la sécurité financière et l’indépendance administrative (*Renvoi de 1997*, par. 115; *Valente*, p. 697-712). Chacune de ces garanties possède une dimension individuelle et une dimension institutionnelle (*Renvoi de 1997*, par. 118). La manière de respecter ces garanties varie selon le contexte (*Ell*, par. 30-32). Il s’agit en définitive de déterminer si une personne raisonnable et renseignée conclurait que le tribunal bénéficie de ces garanties objectives (*Valente*, p. 689, cité dans *Ell*, par. 32; voir aussi le *Renvoi de 1997*, par. 112). Ainsi, l’indépendance judiciaire existe au profit, non pas des juges, mais du public. Les

The guarantees are not intended to be a means for judges to improve their working conditions (*1997 Reference*, at para. 9; *Ell*, at para. 29).

[34] This Court has examined the institutional dimension of the financial security guarantee on a number of occasions. This guarantee has three elements: first, remuneration cannot be changed without recourse to an independent committee (or commission); second, there are to be no negotiations between the judiciary and the executive or legislature regarding remuneration; and third, any reduction to remuneration cannot take it below a basic minimum level of remuneration required for the office of a judge (*1997 Reference*, at paras. 133-35; *Provincial Court Judges' Assn. of New Brunswick v. New Brunswick (Minister of Justice)*, 2005 SCC 44, [2005] 2 S.C.R. 286 (“*Bodner*”), at paras. 8-11). The purpose of these elements is to ensure that the process of setting judicial remuneration remains, to the extent possible, consistent with the depoliticized relationship between the judiciary and the other branches of government (*1997 Reference*, at paras. 138-46; *Mackin*, at paras. 53-54; *Bodner*, at paras. 8-11 and 14-21). A minimum level of remuneration protects the integrity of the judicial office.

[35] The role of remuneration committees has been detailed elsewhere (see, in particular, *1997 Reference*, at paras. 147-85, and *Bodner*, at paras. 13-21). Only a few points bear repeating here. The committee must review all proposed changes to remuneration: remuneration cannot be “reduced, increased, or frozen” without prior recourse to a committee (*1997 Reference*, at para. 133; see also para. 174; *Mackin*, at paras. 57 and 69). Further, the committee reviews overall remuneration: salary, pensions, and other benefits are considered together as part of overall remuneration (*Valente*, at p. 704). Finally, the committee’s recommendations are not binding (*Bodner*, at paras. 19-20). The government may depart from the committee’s recommendations provided it gives “rational reasons” (para. 21).

garanties ne sont pas là pour permettre aux juges d’améliorer leurs conditions de travail (*Renvoi de 1997*, par. 9; *Ell*, par. 29).

[34] La Cour s’est penchée sur la dimension institutionnelle de la garantie de sécurité financière à quelques reprises. Cette garantie comporte trois éléments : premièrement, la rémunération ne saurait être modifiée sans l’aval d’un comité indépendant — ou commission; deuxièmement, elle ne saurait faire l’objet de négociations entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif ou la législature; troisièmement, elle ne saurait être abaissée sous le seuil minimum requis par la charge de juge (*Renvoi de 1997*, par. 133-135; *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*, 2005 CSC 44, [2005] 2 R.C.S. 286 (« *Bodner* »), par. 8-11). L’objectif de ces éléments est d’assurer que le processus de fixation de la rémunération des juges respecte, dans la mesure du possible, le principe de dépolitisation des rapports entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l’État (*Renvoi de 1997*, par. 138-146; *Mackin*, par. 53-54; *Bodner*, par. 8-11 et 14-21). Un seuil minimal de rémunération protège l’intégrité de la magistrature.

[35] Le rôle des comités de la rémunération des juges a déjà été expliqué en détail dans d’autres affaires (voir, plus particulièrement, le *Renvoi de 1997*, par. 147-185, et *Bodner*, par. 13-21). Seuls quelques points méritent d’être répétés ici. Le comité doit examiner toutes les modifications proposées à la rémunération : les traitements ne peuvent être « réduits, haussés ou bloqués » sans recours préalable à un comité (*Renvoi de 1997*, par. 133; voir aussi par. 174; *Mackin*, par. 57 et 69). Par ailleurs, le comité examine la rémunération de façon globale : le traitement, le régime de retraite et les autres avantages sont considérés dans la rémunération globale (*Valente*, p. 704). Enfin, les recommandations du comité ne sont pas exécutoires (*Bodner*, par. 19-20). Le gouvernement peut s’en écarter à condition de justifier sa décision par des « motifs rationnels » (par. 21).



B. *Judicial Independence in the Context of Judicial Reform*

[36] The seminal cases in the judicial independence jurisprudence do not address the issue of the financial security guarantee in the context of broad court reforms. In *Valente*, the question was whether or not the Ontario Provincial Court was an independent tribunal. In *Beauregard*, a Quebec Superior Court judge challenged the constitutional validity of a newly enacted provision providing that Superior Court judges would be required to contribute to the cost of their pension plan. *R. v. Généreux*, [1992] 1 S.C.R. 259, for its part, concerned the remuneration of existing members of military tribunals. The *1997 Reference* involved numerous changes made by legislatures to the remuneration of provincial court judges as a result of provincial governments' efforts to balance their budget. In *Mackin*, the violation of judicial independence was the result of the abolition of the status of supernumerary judge and the creation of the position of per diem judge. While the Court found that tenure security was not infringed since there was no removal from office, it nevertheless found that financial security was violated. The absence of an independent remuneration committee was fatal. Finally, *Bodner* concerned the nature of judicial remuneration committees and the obligation of governments to respond to these recommendations.

[37] In *Ell*, the issue was whether a reform to the Alberta justices of the peace regime infringed the tenure security of existing justices who lost their position as a result of this reform. This Court found that since their removal was not arbitrary, it did not violate the security of tenure guarantee (paras. 37-41). However, *Ell* concerned the tenure guarantee, and did not raise any issue regarding financial security.

[38] Thus, while the principles in these cases assist in our analysis, the application of the financial security guarantee in the context of broad judicial reform is an issue of first impression before this Court.

B. *L'indépendance judiciaire dans le contexte d'une réforme judiciaire*

[36] Les arrêts de principe concernant l'indépendance judiciaire n'abordent pas la question de la garantie de sécurité financière dans le contexte d'une réforme judiciaire générale. Dans l'affaire *Valente*, il s'agissait de déterminer si la Cour provinciale de l'Ontario était un tribunal indépendant. Dans l'affaire *Beauregard*, un juge de la Cour supérieure du Québec contestait la constitutionnalité d'une nouvelle disposition obligeant les juges de ce tribunal à cotiser à leur régime de pension. Pour sa part, l'arrêt *R. c. Généreux*, [1992] 1 R.C.S. 259, portait sur la rémunération des membres en exercice des tribunaux militaires. Le *Renvoi de 1997* portait sur les nombreuses modifications apportées par les législatures à la rémunération des juges des cours provinciales dans la foulée des efforts déployés par les gouvernements provinciaux pour atteindre l'équilibre budgétaire. Dans l'affaire *Mackin*, il avait été reconnu que l'abolition des fonctions de juge surnuméraire et la création de la charge de juge rémunéré sur une base journalière avaient porté atteinte au principe de l'indépendance judiciaire. La Cour a conclu que si l'inamovibilité n'avait pas été touchée, puisqu'il n'y avait pas eu révocation de charge, il n'en allait pas de même de la sécurité financière. L'absence d'un comité indépendant était fatale. Enfin, l'arrêt *Bodner* portait sur la nature des comités et l'obligation des gouvernements de donner suite à leurs recommandations.

[37] Dans l'affaire *Ell*, la Cour devait décider si la garantie d'inamovibilité avait été respectée par une réforme albertaine ayant éliminé des postes de juges de paix. La Cour a conclu que les destitutions n'étaient pas arbitraires et que la réforme ne portait donc pas atteinte à la garantie d'inamovibilité (par. 37-41). Toutefois, l'arrêt *Ell* concernait l'inamovibilité et ne portait aucunement sur la sécurité financière.

[38] En conséquence, bien que les principes qui se dégagent de ces affaires puissent servir à notre analyse, c'est la première fois que la Cour se penche sur l'application de la garantie de sécurité financière dans le contexte d'une réforme judiciaire générale.

[39] Legislatures have the power and responsibility to legislate in relation to the administration of justice (*Constitution Act, 1867*, ss. 92(14), 96 and 101). This includes the power to create, transform and abolish judicial offices. Provincial legislatures also have power over the jurisdiction of the courts they create (*MacMillan Bloedel Ltd. v. Simpson*, [1995] 4 S.C.R. 725, at paras. 10-12). Reforms can contribute to public confidence in the administration of justice. Indeed, by implementing reforms to the justice system, governments and legislatures often play an active role in ensuring and enhancing public confidence in the judiciary. Reforms can be driven by a number of reasons: improving the independence and qualifications of judicial officers, adapting to new realities, and increasing access to justice. However, all reforms must respect the constitutional requirements for judicial independence (paras. 36-37) and the core jurisdiction of the courts established under s. 96 of the *Constitution Act, 1867*.

[40] A judicial reform may raise questions of judicial independence both for judges occupying offices that are reformed or abolished, and for judges appointed into newly created positions. Where a reform affects the conditions of sitting judges, the reform may engage all three objective guarantees of judicial independence (security of tenure, financial security, and administrative independence). However, any measure that affects remuneration will automatically trigger the institutional dimension of financial security (*Mackin*, at para. 61).

[41] In this case, the impact of the reform on the other guarantees of judicial independence — such as tenure security — is not at issue. The appeal raises issues relating to the financial security guarantee in the context of a judicial reform. Thus, the question is whether the requirement for prior committee review of the remuneration of a *new* judicial office is necessary to satisfy a reasonable and informed person that the court enjoys the objective guarantee of financial security.

[39] Les législatures ont le pouvoir et la responsabilité de légiférer en matière d'administration de la justice (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(14), art. 96 et 101) et notamment de créer, de transformer et d'abolir des charges judiciaires. Les législatures provinciales ont également compétence sur les tribunaux qu'elles créent (*MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725, par. 10-12). Les réformes sont susceptibles d'améliorer la confiance du public dans l'administration de la justice. En effet, en réformant le système de justice, les gouvernements et les législatures contribuent activement à assurer et à renforcer la confiance du public envers le pouvoir judiciaire. Divers besoins dictent ces changements : accroissement de l'indépendance des officiers de justice et rehaussement de leurs compétences, adaptation aux nouvelles réalités et amélioration de l'accès à la justice. Cependant, les exigences constitutionnelles relatives à l'indépendance judiciaire (par. 36-37) et la juridiction fondamentale des tribunaux constitués en vertu de l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doivent être respectées.

[40] Il se peut qu'une réforme judiciaire suscite des interrogations concernant l'indépendance judiciaire à l'égard non seulement des juges dont la charge a été modifiée ou abolie, mais aussi de ceux qui sont nommés à une charge nouvellement créée. Une réforme qui modifie les conditions de travail des juges en exercice est susceptible de toucher les trois garanties objectives d'indépendance judiciaire (inamovibilité, sécurité financière et indépendance administrative). Toutefois, toute mesure ayant une incidence sur la rémunération des juges mettra automatiquement en jeu la dimension institutionnelle de la sécurité financière (*Mackin*, par. 61).

[41] Dans la présente affaire, l'incidence de la réforme sur les autres garanties d'indépendance judiciaire — l'inamovibilité, à titre d'exemple — n'est pas en litige. Le pourvoi soulève des questions liées à la garantie de sécurité financière dans le contexte d'une réforme judiciaire. La Cour doit donc décider s'il faut absolument que la rémunération associée à une *nouvelle* charge judiciaire soit soumise à l'examen préalable d'un comité de la rémunération des juges pour convaincre la personne raisonnable et renseignée que la cour bénéficie de la garantie objective de sécurité financière.

V. Issues

[42] The specific issues in this case are as follows:

- (1) Is a committee review necessary when a new judicial office is created?
- (2) If committee review is necessary when a new judicial office is created, when should that review take place?
- (3) Should sitting judges “transferred” to a new office be treated differently?
- (4) What qualifies as a “new judicial office”?
- (5) Were these requirements satisfied in the case at bar?

VI. Analysis

- (1) *Is a Committee Review Necessary When a New Judicial Office Is Created?*

[43] The Court of Appeal found that because the amendments created a new judicial office, no committee review of the initial remuneration was required. The court found that the requirement for prior committee review applied only when judges’ remuneration is increased, reduced or frozen, because in these contexts, committee review guards against any government attempt to financially manipulate judges. Similarly, the respondent the Attorney General of Quebec argues that the safeguarding function of the remuneration committee — namely to avoid negotiations and maintain a depoliticized relationship between the judiciary and the other branches — is not required when a legislature creates a new office, because there is no risk of the government exerting political pressure on judges who have not yet been appointed.

[44] We disagree. Such an approach may have the unintended effect of permitting the legislature to

V. Questions en litige

[42] Le présent pourvoi soulève les questions suivantes :

- (1) Une nouvelle charge judiciaire doit-elle être examinée par un comité de la rémunération des juges?
- (2) Si une nouvelle charge judiciaire doit être examinée par un comité de la rémunération des juges, quand cet examen devrait-il avoir lieu?
- (3) Les juges en exercice qui « sont transférés » à une nouvelle charge doivent-ils être traités différemment?
- (4) Qu’est-ce qui caractérise une « nouvelle charge judiciaire »?
- (5) Ces conditions ont-elles été respectées en l’espèce?

VI. Analyse

- (1) *Une nouvelle charge judiciaire doit-elle être examinée par un comité de la rémunération des juges?*

[43] Selon la Cour d’appel, comme les modifications en cause créaient une nouvelle charge judiciaire, il n’était pas nécessaire de soumettre à l’examen d’un comité la rémunération initiale. Selon elle, l’exigence d’un examen préalable par un comité ne s’applique que si la rémunération des juges est augmentée, réduite ou gelée; l’examen sert alors à parer aux possibilités de manipulation financière des juges par le gouvernement. De même, la procureure générale du Québec soutient que le rôle protecteur du comité — qui consiste notamment à éviter les négociations et à maintenir des rapports dépolitisés entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs — n’est d’aucune utilité lorsqu’une législature crée une nouvelle charge, parce que le gouvernement est incapable d’exercer des pressions politiques sur des juges n’ayant pas encore été nommés.

[44] Nous ne partageons pas cet avis. Un tel raisonnement peut entraîner un résultat non souhaitable :

use the creation of judicial offices to circumvent the requirements set out in the *1997 Reference*: a legislature could effectively change or freeze judicial remuneration without recourse to a remuneration committee by simply creating a new office and wiping the slate clean.

[45] As noted above, it is a clearly established principle that any changes or freezes in judicial remuneration require prior recourse to a committee to avoid the possibility or appearance of political interference through economic manipulation (*1997 Reference*, at para. 133). This obligation arises whether or not the judicial offices are filled at the time of the proposed change. Although the concern regarding economic manipulation is not as strong when the government establishes the initial remuneration of a new office as it is when it increases, decreases or freezes remuneration in an office with sitting judges, the concern remains real. For example, the government should not be able to simply replace one court with another, adjust the jurisdiction, transfer the judges and reduce the remuneration, without any safeguards. This is especially true where the core jurisdiction remains. Such a scenario would raise the perception of a serious risk of financial manipulation. Personal financial considerations should never be seen as playing any role in judicial decision-making. The public needs assurance that changes to a judicial office that could result in financial consequences for judges cannot by-pass the constitutional assurance of review by an arm's-length committee.

[46] In addition, public confidence in the judiciary may be undermined if the new remuneration does not meet the constitutional minimum required to ensure the integrity of the new office (*1997 Reference*, at para. 193). A certain minimum level of remuneration also promotes a well-qualified judiciary. But without committee review of the initial remuneration, there is no guarantee — or public assurance — that the constitutional minimum is met.

la législature pourrait utiliser son pouvoir de créer des charges judiciaires pour contourner les exigences établies dans le *Renvoi de 1997*; elle pourrait modifier ou geler la rémunération des juges sans constituer de comité, et ce, en créant simplement une nouvelle charge et en faisant table rase.

[45] Comme nous l'avons mentionné, un principe clairement établi veut que toute modification ou tout gel de la rémunération des juges soit préalablement soumis à l'examen d'un comité afin d'éviter toute possibilité ou apparence d'ingérence politique par le biais de la manipulation financière (*Renvoi de 1997*, par. 133). Cette obligation existe, que la charge judiciaire soit pourvue ou non au moment de la modification proposée. Bien que la crainte d'une manipulation financière soit moins élevée lorsque le gouvernement fixe la rémunération associée à une nouvelle charge que lorsqu'il augmente, diminue ou gèle celle de juges en exercice, cette crainte est toujours réelle. À titre d'exemple, le gouvernement ne saurait simplement remplacer un tribunal par un autre, en modifier la juridiction, transférer les juges et réduire leur rémunération, sans garantie, tout particulièrement si la juridiction principale du tribunal en question est maintenue. Un tel scénario pourrait être perçu comme présentant un risque grave de manipulation financière. Il ne faut jamais que les considérations financières personnelles paraissent avoir joué un rôle dans les décisions des juges. Le public doit avoir l'assurance que les modifications à une charge judiciaire susceptibles d'entraîner des conséquences financières pour ses titulaires ne peuvent être soustraites au crible constitutionnel que représente l'examen par un comité indépendant.

[46] De plus, il y a un risque de miner la confiance du public envers le pouvoir judiciaire si la nouvelle rémunération ne satisfait pas au minimum constitutionnel requis pour assurer l'intégrité de la nouvelle charge (*Renvoi de 1997*, par. 193). Un certain seuil minimum de rémunération promet également une magistrature compétente. Or, à défaut d'examen de la rémunération initiale par un comité, il n'existe aucune garantie — ni assurance pour le public — que le minimum constitutionnel est respecté.

[47] As a result, we are of the view that in order to adequately protect judicial independence in such circumstances, whenever a new judicial office is created, an independent review of the initial remuneration of judges appointed to the new office is always necessary. This ensures that all judicial remuneration is reviewed, regardless of whether the remuneration of an existing office is changed or a new office is created.

(2) *If Committee Review Is Necessary When a New Judicial Office Is Created, When Should That Review Take Place?*

[48] The application judge raised the possibility of review within a reasonable delay after the new office was implemented, albeit in a different context. For its part, the Attorney General of Quebec argues that while retroactive review may be beneficial, if prior review is not required, neither is retroactive review.

[49] In our view, when the government sets the initial remuneration of a newly created judicial office, review by a remuneration committee may take place within a reasonable time *after* the appointment of the new judges. There are both principled and practical reasons for this.

[50] The manner in which the conditions of judicial independence may be satisfied varies with the context (*Ell*, at para. 30). While committee review is always required for the implementation of judicial remuneration, in our view, the manner in which this requirement may be satisfied is different in the context of a new judicial office. There are two relevant contextual considerations: first, the legislature has the constitutional power to reform courts; and second, as previously noted, the risk of political pressure or economic manipulation is not as strong in the context of a reform that creates a new judicial office. In this context, requiring that the initial remuneration of the new office be subject to a retroactive review by a committee within a reasonable time is a sufficient safeguard for the financial security guarantee. It ensures that remuneration will be reviewed in a timely enough fashion to correct any

[47] C'est pourquoi nous sommes d'avis que, pour protéger adéquatement l'indépendance judiciaire dans de telles circonstances, dès lors qu'il y a création d'une charge judiciaire, un examen indépendant de la rémunération initiale des juges nommés à la nouvelle charge doit avoir lieu. Ainsi, la rémunération de tous les juges est examinée, qu'il y ait modification de la rémunération associée à une charge existante ou création d'une nouvelle charge.

(2) *Si une nouvelle charge judiciaire doit être examinée par un comité de la rémunération des juges, quand cet examen devrait-il avoir lieu?*

[48] Le juge saisi de la requête a évoqué la possibilité, dans un autre contexte, d'un examen dans un délai raisonnable après la création de la nouvelle charge. Pour sa part, la procureure générale du Québec soutient que, si un examen préalable n'est pas nécessaire, il en va de même d'un examen rétroactif, même si ce dernier pourrait se révéler utile.

[49] À notre avis, lorsque le gouvernement fixe la rémunération associée à une nouvelle charge judiciaire, l'examen par un comité peut avoir lieu dans un délai raisonnable *après* la nomination des nouveaux juges. Des raisons de principe et des raisons pratiques le justifient.

[50] La manière de satisfaire aux conditions de l'indépendance judiciaire varie selon le contexte (*Ell*, par. 30). À notre avis, bien qu'il soit toujours nécessaire de soumettre la rémunération des juges à un comité, la manière avec laquelle cette exigence est satisfaite diffère dans le cas de la création d'une nouvelle charge. Il existe deux facteurs contextuels pertinents : premièrement, la législature dispose du pouvoir constitutionnel de réformer les tribunaux; et deuxièmement, comme nous l'avons souligné, le risque de pression politique ou de manipulation économique est plus faible dans le cas d'une réforme se soldant par la création d'une nouvelle charge judiciaire. Dans ce contexte, exiger l'examen rétroactif de la nouvelle charge par un comité, dans un délai raisonnable, protège suffisamment la garantie de sécurité financière. Ainsi, la rémunération est examinée dans un délai assez court pour en

deficiency if it is found to be below the constitutional minimum. At the same time, it enables legislatures to fulfill their constitutional role effectively.

[51] Such a requirement provides governments with flexibility, while not imposing unwarranted barriers to the effective implementation of court reform initiatives.

[52] Moreover, it is simply more efficient to consider the new office-holders all together. In fact, requiring retroactive review rather than prior review may actually serve to *increase* the protection of financial security. As the Court explained in *Bodner*, at para. 17, a remuneration committee “must objectively consider the submissions of all parties” (emphasis added). But if a committee were required to review remuneration prior to the establishment of a new judicial office and before any judges had been appointed into the new office, there would be no office-holders to make submissions before the committee. Therefore, the proper functioning of the committee would likely be hindered. But where the review takes place within a reasonable time after the appointment of the judges to the new office, this allows the cohort of newly appointed judges to fully participate in the committee process.

[53] In addition, requiring prior recourse to a remuneration committee before setting the initial remuneration of a new judicial office would necessarily create delays. Establishing a remuneration committee takes time. As the intervenor the Attorney General of Ontario points out, in establishing a committee for a new judicial office, “there are many issues, and many options on those issues, that the government will have to consider before establishing an independent, effective and objective special process for setting the remuneration” of that new office (*Masters’ Association of Ontario v. Ontario*, 2011 ONCA 243, 105 O.R. (3d) 196, at para. 70, quoted in I.F., at para. 29). These issues may include the question of whether the appropriate forum is an existing or a new committee, its size, structure, powers and membership and what objective criteria the committee is mandated to consider. While the committee process is a constitutional requirement, it

permettre la révision si elle est jugée inférieure au minimum constitutionnel. En même temps, les législatures peuvent ainsi s’acquitter efficacement de leur rôle constitutionnel.

[51] Une telle exigence donne de la latitude aux gouvernements tout en n’entravant pas indûment la mise en œuvre efficace des initiatives de réforme judiciaire.

[52] En réalité, l’exercice est simplement plus efficace une fois tous les nouveaux titulaires de charge nommés. En fait, il se peut qu’exiger un examen rétroactif plutôt qu’un examen préalable *accroisse* effectivement la protection de la sécurité financière. Comme la Cour l’explique, au par. 17 de l’arrêt *Bodner*, le comité de rémunération « doit examiner objectivement les arguments de toutes les parties » (nous soulignons). Or, si un comité devait se pencher sur la rémunération avant la création de la nouvelle charge judiciaire, et avant la nomination des juges, aucun titulaire de charge ne serait en mesure de lui présenter des observations. Le bon fonctionnement du comité s’en trouverait donc probablement gêné. Cependant, si l’examen a lieu dans un délai raisonnable après la nomination des juges à la nouvelle charge, ces juges auraient l’occasion de participer pleinement au processus d’examen.

[53] De surcroît, exiger la tenue d’un comité avant que ne soit fixée la rémunération rattachée à la nouvelle charge entraînerait nécessairement des retards. Mettre sur pied un comité prend du temps. Comme le souligne le procureur général de l’Ontario, intervenant en l’espèce, lorsqu’il s’agit de constituer un comité appelé à examiner une nouvelle charge judiciaire, [TRADUCTION] « il y a de nombreuses questions et de nombreuses solutions, et le gouvernement doit en tenir compte avant d’établir un mécanisme extraordinaire qui soit indépendant, efficace et objectif pour la détermination de la rémunération » associée à cette nouvelle charge (*Masters’ Association of Ontario c. Ontario*, 2011 ONCA 243, 105 O.R. (3d) 196, par. 70, cité dans le m.i., par. 29). À titre d’exemple, parmi les questions, il pourrait y avoir celle de savoir si la tribune appropriée serait un comité existant ou un nouveau comité, de même que d’autres portant sur sa taille, sa structure, ses

should not cause unnecessary delays in rolling out reforms.

[54] The imposition of structural barriers to reforms aimed at improving the independence and qualifications of judges would undermine the public's confidence in the administration of justice rather than increasing it. Taking into account that "the conditions of independence are intended to protect the interests of the public", and that they are a "means to safeguard our constitutional order and to maintain public confidence in the administration of justice", such barriers should be avoided (*Ell*, at para. 29). Therefore, in our view, when a new office is created, a committee must review the initial remuneration, but this review can take place within a reasonable time after the appointment of judges into the new office.

[55] Governments have a variety of options for structuring a judicial remuneration committee so long as it is "[i]ndependent, [e]ffective and [o]bjective" (*1997 Reference*, at paras. 166-74). For example, the government could decide to conduct a simplified process for the first committee review, without "formal hearings, the calling of evidence, commission counsel, intervenors . . . or any of the other accoutrements common to public or judicial commissions" (*Ontario Deputy Judges Assn. v. Ontario* (2006), 80 O.R. (3d) 481 (C.A.), at para. 36).

[56] A "reasonable time" refers to the time it takes to set up a committee process as soon as some judges have been appointed into the new office. Because the minimum adequate remuneration ensures judicial integrity, the retroactive review should be conducted within a reasonable time after the appointment of judges into the new office. In establishing this "reasonable time" requirement, we are not here referring to the three- to five-year period described in the *1997 Reference*. Indeed, that time period serves a different purpose; namely to "guard against the possibility that government inaction could be used as a means of economic manipulation by allowing

pouvoirs et sa formation ainsi que les critères objectifs dont il devrait tenir compte. Bien que l'établissement d'un comité réponde à une exigence constitutionnelle, cela ne devrait pas entraîner de retard inutile dans la mise en œuvre d'une réforme.

[54] En imposant des obstacles structurels à des réformes destinées à renforcer l'indépendance et à améliorer les compétences des juges, on minerait la confiance du public dans l'administration de la justice au lieu de l'accroître. Vu que « les conditions d'indépendance sont censées protéger les intérêts du public » et que l'indépendance judiciaire est un « moyen de préserver notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice », il faut éviter d'imposer de tels obstacles (*Ell*, par. 29). En conséquence, nous sommes d'avis que, lorsqu'une nouvelle charge est créée, la rémunération initiale qui y est rattachée doit être soumise à un comité, mais que cet examen peut avoir lieu dans un délai raisonnable après la nomination des juges à cette nouvelle charge.

[55] Les gouvernements peuvent structurer de diverses façons les commissions, pourvu qu'elles soient « indépendantes, efficaces et objectives » (*Renvoi de 1997*, par. 166-174). À titre d'exemple, le gouvernement pourrait opter pour un processus simplifié pour le premier examen, sans [TRADUCTION] « audience formelle, production de preuve, avocats de la commission, intervenants [. . .] et tout ce qu'emportent les commissions publiques ou judiciaires » (*Ontario Deputy Judges Assn. c. Ontario* (2006), 80 O.R. (3d) 481 (C.A.), par. 36).

[56] Un « délai raisonnable » s'entend du temps qu'il faut pour mettre sur pied un comité aussitôt que certains juges sont nommés à la nouvelle charge. Puisqu'une rémunération minimale adéquate assure l'intégrité judiciaire, l'examen rétroactif devrait avoir lieu dans un délai raisonnable après la nomination des juges à la nouvelle charge. En imposant cette condition d'un « délai raisonnable », nous ne parlons pas ici du délai de trois à cinq ans dont il est question dans le *Renvoi de 1997*. En effet, ce délai vise une fin différente, à savoir « parer à la possibilité que l'inaction du gouvernement puisse servir de moyen de manipulation financière du fait qu'on

judges' real salaries to fall because of inflation, and also to protect against the possibility that judges' salaries will drop below the adequate minimum required by judicial independence" (*1997 Reference*, at para. 147). In order to achieve this objective, the Court deemed that "[a] commission must convene if a fixed period of time (e.g., three to five years) has elapsed since its last report, in order to consider the adequacy of judges' salaries in light of the cost of living and other relevant factors" (para. 147). As we are here dealing with very different circumstances and purpose, the "reasonable time" period for retroactive review will be much shorter. It will reflect the time required to implement the reform, to establish the appropriate review committee and to ensure proper participation by the new judicial officers. It will generally be measured in months, and not in years.

(3) *Should Sitting Judges "Transferred" to a New Office Be Treated Differently?*

[57] With respect to sitting judges who are transferred to a new office, the appellants argue that the *1997 Reference* requires that any changes in the remuneration of sitting judges require prior committee review, regardless of whether a new office is created. Governments cannot by-pass this requirement simply by making changes to a judicial office. From the sitting judges' perspective, whether it occurs in an existing or new judicial office, a change in remuneration has the same implications for them, and for the existing relationship between the executive and the judiciary.

[58] There is some force to these submissions. As discussed, the purpose of the committee process is to maintain a depoliticized relationship between the judiciary and the other branches of government and to guard against the possibility or perception of political interference through economic manipulation (*1997 Reference*, at paras. 138-47 and 166). No doubt the impact on the judge and on the relationship between the executive and the judge holding a new judicial office is greater where a judicial relationship already

laisserait les traitements réels des juges reculer à cause de l'inflation, et aussi pour parer à la possibilité que ces traitements tombent sous le minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature » (*Renvoi de 1997*, par. 147). Afin d'atteindre cet objectif, la Cour estime dans le *Renvoi de 1997* que « la commission doit se réunir si une période déterminée (par exemple de trois à cinq années) s'est écoulée depuis la présentation de son dernier rapport, afin d'étudier le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents » (par. 147). Comme en l'espèce les circonstances et l'objet sont très différents, le « délai raisonnable » dans lequel l'examen rétroactif doit avoir lieu sera beaucoup plus court. Il est fonction du temps nécessaire à la réforme, à la constitution du comité et à une participation adéquate des nouveaux officiers de justice. Il se calcule de façon générale en mois et non en années.

(3) *Les juges en exercice qui « sont transférés » à une nouvelle charge doivent-ils être traités différemment?*

[57] Les appelants soutiennent que le *Renvoi de 1997* exige que toute modification à la rémunération des juges en exercice, que ce soit en raison de la création d'une nouvelle charge ou non, soit soumise à l'examen préalable d'un comité. Les gouvernements ne sauraient se soustraire à cette exigence en modifiant simplement une charge judiciaire. Du point de vue des juges en exercice, les effets d'une modification à leur rémunération sont les mêmes pour eux et pour les rapports entre l'exécutif et le judiciaire, que la modification découle de la création d'une nouvelle charge ou qu'elle intervienne dans le cadre d'une charge existante.

[58] Ces arguments sont pertinents. Comme nous l'avons mentionné, l'objectif des comités est de maintenir des rapports dépolitisés entre le judiciaire et les autres pouvoirs de l'État, et d'éviter la possibilité d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière ou la perception qu'une telle situation existe (*Renvoi de 1997*, par. 138-147 et 166). Il ne fait aucun doute que les effets sur le juge titulaire d'une nouvelle charge et sur les rapports entre ce dernier et l'exécutif sont plus importants



exists. According to the appellants, sitting judges should therefore receive the enhanced protections accorded in the *1997 Reference*, namely prior review of all proposed changes in remuneration.

[59] But in our view, in the context of broader judicial reforms, the same reasons that justify deferring committee review for newly appointed judges apply equally to sitting judges. It falls within the legislature's constitutional authority to implement court reforms for important public policy reasons. Requiring prior review for sitting judges would create delays for judicial reforms in the public interest and, as in the case at bar, potentially prolong an unconstitutional judicial regime. As such, though prior review normally affords sitting judges enhanced judicial independence protections, requiring prior review in circumstances where a new judicial office is created for the purposes of remedying an otherwise unconstitutional regime may actually undermine judicial independence and negatively affect public perception. And the principle of judicial independence exists for the benefit of the public, not for the judge. Viewed from the perspective of the public, a review within a reasonable time for all judges is an effective safeguard for financial security, even if some judges were previously serving in another judicial office.

[60] In addition, there are important pragmatic reasons for review within a reasonable time when a new judicial office is filled in part by those transferred from another judicial office. If remuneration of sitting judges must be reviewed prior to the reform, but remuneration of newly appointed judges may be reviewed after, a committee would need to be convened twice — once before the reform, and once again after. By contrast, if the remuneration of transferred judges is reviewed at the same time as that of the newly appointed judges, the committee can review all the remuneration together, in the context of the whole reform. This enables the committee to better fulfill its mandate.

lorsqu'il existe déjà un lien judiciaire. Selon les appelants, les juges en exercice devraient en conséquence bénéficier des protections accrues accordées dans le *Renvoi de 1997* et notamment l'examen préalable de toute modification proposée à la rémunération.

[59] Or, à notre avis, dans le contexte d'une réforme judiciaire générale, les raisons qui justifient que soit reportée la tenue d'un comité dans le cas des juges nouvellement nommés s'appliquent tout autant aux juges en exercice. Les législatures ont le pouvoir constitutionnel d'adopter des réformes judiciaires pour des raisons importantes d'intérêt public. Exiger un examen préalable dans le cas de juges en exercice retarderait la mise en œuvre des réformes judiciaires fondées sur l'intérêt public, et risque, comme en l'espèce, de prolonger un régime judiciaire inconstitutionnel. Ainsi, bien qu'un examen préalable assure normalement aux juges en exercice des garanties accrues en matière d'indépendance judiciaire, exiger un examen préalable, alors qu'une charge judiciaire est créée pour corriger un régime inconstitutionnel, risque en fait de porter atteinte à l'indépendance judiciaire et de miner la perception du public. Rappelons que le principe de l'indépendance judiciaire existe au profit du public et non du juge. Pour le public, la tenue dans un délai raisonnable d'un examen portant sur la situation de tous les juges protège efficacement la sécurité financière, même si certains juges occupaient antérieurement une autre charge judiciaire.

[60] En outre, d'importantes raisons pratiques justifient de tenir l'examen dans un délai raisonnable lorsqu'une nouvelle charge judiciaire est pourvue en partie par des personnes qui occupaient l'ancienne. S'il fallait examiner la rémunération des juges en exercice avant la réforme, et celle des nouveaux juges après, il faudrait réunir le comité deux fois. En revanche, si la rémunération des juges transférés est examinée en même temps que celle des juges nouvellement nommés, le comité peut examiner les deux traitements à la lumière de l'ensemble de la réforme et ainsi mieux s'acquitter de son mandat.

[61] For example, examining the two groups of judges separately may lead to contradictory results. By contrast, in a unified committee process, where the committee can review all the remuneration of the new judicial office at the same time, the committee may make recommendations about any proposed remuneration differential between judges occupying the same office. Similarly, when provincial legislatures create new courts that include functions that used to be exercised by other judges, these judges' remuneration may be taken into account in the analysis of the overall remuneration of the judges to be appointed. Indeed, since it is dealing with a new or different office, for which the remuneration has not been considered in the past, the remuneration committee has more latitude in its initial review.

[62] This being said, because sitting judges are in an existing relationship with the government, this relationship is more susceptible to the risk of manipulation. The principles in the *1997 Reference* warrant additional protection for sitting judges. Thus, while the government retains the discretion to set the remuneration of newly appointed judges, the government may not change (increase, decrease or freeze) the remuneration of sitting judges until after the committee review. When the government complies with this obligation to maintain the salaries of the sitting judges until committee review, the committee can make retroactive and forward-looking recommendations with regards to the salaries of the sitting judges.

[63] Thus, in our view, where a new judicial office has been created, judges who have held another judicial office should be treated the same as newly appointed judges when it comes to the timing of the requirement for committee review of remuneration: review within a reasonable time after their appointment is required. However, their remuneration cannot be changed until after the review has taken place.

[61] À titre d'exemple, examiner séparément les deux catégories de juges risque de donner lieu à des résultats contradictoires. Cependant, dans le cadre d'un processus intégré où il examine en même temps toutes les rémunérations rattachées à la nouvelle charge judiciaire, le comité peut faire des recommandations au sujet de tout écart proposé dans la rémunération des juges occupant la même charge. De même, lorsque les législatures provinciales créent de nouveaux tribunaux intégrant des fonctions auparavant exercées par d'autres juges, la rémunération de ces derniers peut être prise en compte dans l'analyse de la rémunération globale des prochains titulaires. En fait, puisque son examen porte sur une charge nouvelle ou différente, dont la rémunération n'a pas déjà été examinée, le comité dispose de plus de latitude dans son examen initial.

[62] Cela dit, comme les juges en exercice entretiennent déjà des rapports avec le gouvernement, le risque de manipulation est accru. Les principes établis dans le *Renvoi de 1997* justifient une protection supplémentaire dans leur cas. Ainsi, bien que le gouvernement puisse, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, fixer la rémunération des nouveaux juges, il ne peut modifier (augmenter, réduire ou geler) le traitement des juges en exercice tant que le comité n'a pas procédé à l'examen. Lorsque le gouvernement respecte l'obligation de maintenir la rémunération de ces juges jusqu'à l'examen, le comité est en mesure de faire des recommandations rétroactives et prospectives à ce sujet.

[63] C'est pourquoi nous croyons que, lorsqu'une nouvelle charge est créée, il faut traiter les juges qui ont occupé une autre charge de la même manière que les nouveaux lorsqu'il s'agit de déterminer le moment où il convient de constituer le comité : il faut tenir un examen dans un délai raisonnable suivant la nomination. Cependant, la rémunération des juges en exercice ne peut être modifiée avant la tenue de l'examen.

(4) *What Qualifies as a “New Judicial Office”?*

[64] While the financial security guarantee of judicial independence requires committee review prior to any changes to the remuneration of a judicial office, we have concluded that prior review is not required when a judicial reform results in the creation of a new judicial office. Therefore, in the context of judicial reform, it is important to determine whether a new judicial office has been created. Often, it will be obvious when a new judicial office has been created. But sometimes, the line between a new judicial office and minor changes to an existing office can be hard to draw. The criteria for what constitutes a new judicial office varied in the arguments and judgments below.

[65] The application judge was of the view that the Act created a new judicial office (paras. 4, 47 and 142). However, it is unclear which criteria the application judge applied in coming to this conclusion. The Court of Appeal also opined that the Act established a new judicial office. In doing so, it compared the functions and employment conditions of the old and new offices. In the Court of Appeal’s view, because these functions and employment conditions were sufficiently different, the Act created a new judicial office (paras. 72-78). The Attorney General of Quebec endorses the appeal court’s analysis. The appellants argue that no new office was created because in reality, judges in the “new” office exercised the same functions as the old office: the new office simply included better tenure guarantees.

[66] We agree with the appellants that mere adjustments to an existing office do not automatically create a new judicial office. Where the remuneration of an existing judicial office is revised in any way, our jurisprudence is clear: prior committee review is essential to guarantee financial security. However, where a new office is created, a legislature’s constitutional authority to reform the justice

(4) *Qu’est-ce qui caractérise une « nouvelle charge judiciaire »?*

[64] Bien que la garantie de sécurité financière qu’exige l’indépendance judiciaire demande qu’un comité procède à un examen préalable à toute modification proposée à la rémunération associée à une charge judiciaire, nous avons conclu que cet examen n’est pas nécessaire lorsqu’une réforme judiciaire aboutit à la création d’une nouvelle charge. En conséquence, dans le contexte d’une réforme judiciaire, il est important de déterminer s’il y a eu création d’une nouvelle charge judiciaire. Souvent, ce sera évident. Parfois, la distinction entre la création d’une nouvelle charge et une légère modification d’une charge existante sera plus difficile à mesurer. La nature des éléments constitutifs d’une nouvelle charge judiciaire a varié selon les arguments plaidés devant les juridictions inférieures et les jugements de celles-ci.

[65] Le juge saisi de la requête a conclu que la Loi créait une nouvelle charge judiciaire (par. 4, 47 et 142). Toutefois, on ne sait pas exactement quels critères il a appliqués pour parvenir à cette conclusion. La Cour d’appel a également conclu que la Loi créait une nouvelle charge judiciaire. Pour trancher, elle a comparé les fonctions et les conditions d’emploi de l’ancienne et de la nouvelle charge. Selon elle, puisque ces fonctions et conditions d’emploi différaient suffisamment, la Loi créait une nouvelle charge judiciaire (par. 72-78). La procureure générale du Québec appuie l’analyse de la Cour d’appel. Les appelants affirment qu’aucune nouvelle charge judiciaire n’a été créée, car, en réalité, les juges occupant la « nouvelle » charge exercent les mêmes fonctions qu’auparavant : la nouvelle charge comporte simplement de meilleures garanties d’inamovibilité.

[66] Nous convenons avec les appelants que de simples modifications à une charge existante ne créent pas automatiquement une nouvelle charge. En cas de modification, quelle qu’elle soit, à la rémunération associée à une charge judiciaire existante, notre jurisprudence est claire : l’examen préalable par un comité est essentiel au maintien de la garantie de sécurité financière. Toutefois, lorsqu’une

system and the practical realities of real reform justify retroactive review.

[67] Financial security can be implicated both by changes to the mandate of a judicial office, as well as by changes to the conditions that have direct financial implications for the office-holders, because any such changes can be seen as potential pressure or manipulation. Thus, we agree with the Court of Appeal that the judicial function and the conditions of employment are relevant considerations in determining whether a judicial office has merely been changed, or whether a new judicial office has been created.

[68] At what point do such reforms create a new office, such that they justify deferral of arm's-length review?

[69] In our view, changes to judicial functions, and changes to other conditions that impact judicial independence — including conditions related to such things as tenure, financial security, selection, and administrative independence — are all relevant to assessing whether a new judicial office is created. A new judicial office is created if these changes, viewed as a whole, and in context, create a new office.

[70] The analysis is holistic: the court must look at the change to judicial functions alongside the other changes to the conditions that impact judicial independence, in light of the context of the reform. The focus is on whether the overall effect of the reform is to create a new judicial office.

(5) *Were These Requirements Satisfied in the Case at Bar?*

[71] In the present case, modifications to the Quebec judicial order were necessary and urgent following the judgment of the Quebec Court of Appeal, which concluded that the regime then in place in the

nouvelle charge est créée, le pouvoir constitutionnel de la législature de réformer le système de justice et les réalités pratiques d'une véritable réforme justifient la tenue d'un examen rétroactif.

[67] Tant les modifications apportées au mandat d'une charge judiciaire que celles apportées aux conditions ayant des répercussions financières directes sur les titulaires de la charge peuvent affecter le principe de la sécurité financière, car elles sont susceptibles d'être perçues comme des pressions ou une manipulation. C'est pourquoi nous sommes d'accord avec la Cour d'appel pour affirmer que l'examen des fonctions de la charge judiciaire et des conditions d'emploi est pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer si une charge a simplement été modifiée ou si une nouvelle charge a été créée.

[68] Dans quelles circonstances de telles modifications créent-elles une nouvelle charge, de sorte qu'il soit justifié de reporter l'examen indépendant?

[69] À notre avis, les modifications apportées aux fonctions judiciaires et aux autres conditions qui touchent à l'indépendance judiciaire — y compris celles liées à l'inamovibilité, à la sécurité financière, à la sélection et à l'indépendance administrative — sont pertinentes lorsqu'il s'agit de décider si une nouvelle charge a été créée. Une nouvelle charge judiciaire est créée si ces modifications, considérées dans leur ensemble et dans leur contexte, créent une nouvelle charge.

[70] L'analyse est globale : le tribunal doit examiner les modifications apportées aux fonctions de la charge judiciaire ainsi qu'aux conditions qui ont une incidence sur l'indépendance judiciaire, en tenant compte du contexte de la réforme. La question est donc de déterminer si la réforme a pour conséquence la création d'une nouvelle charge judiciaire.

(5) *Ces conditions ont-elles été respectées en l'espèce?*

[71] En l'espèce, il était nécessaire et urgent de modifier l'ordre judiciaire du Québec en raison du jugement de la Cour d'appel du Québec, qui avait conclu que le régime alors en place dans la province

province did not adequately ensure the tenure guarantee of judicial independence. The 2004 reforms served the public good and advanced the underlying interests of judicial independence.

[72] However, these reforms must also comply with the requirements for the financial security guarantee of judicial independence. In our view, the reform failed to comply with these requirements. For the reasons that follow, we find that the reform breached the financial security guarantee of judicial independence because the remuneration for 2004 to 2007 was not reviewed within a reasonable time after the new appointments. Indeed, the remuneration for that period has never been reviewed.

(a) Did the Reform Create a New Judicial Office?

[73] We agree with the Court of Appeal that the Act created a new judicial office. Viewed as a whole, the changes from the reform did indeed create a new judicial office.

[74] The context for the reform is relevant: the government implemented a reform to the system of justices of the peace following the Quebec Court of Appeal's decision in *Pomerleau* that the existing system violated judicial independence. The reform provided tenure for the judicial offices.

[75] Looking at the judicial functions, the PJPs have a narrower jurisdiction than the old office of JPEP: the PJPs do not have jurisdiction to preside over bail hearings and do not hear summary prosecutions under Part XXVII of the *Criminal Code*, as the old JPEPs did. Although in practice the JPEPs never exercised these functions, it remains that, in law, the new office of PJP had a different jurisdiction than that of JPEP (trial decision, at paras. 23 and 83; appeal decision, at paras. 10 and 74).

n'assurait pas adéquatement la garantie d'inamovibilité qu'exige l'indépendance judiciaire. La réforme de 2004 a servi l'intérêt public et a favorisé les intérêts sous-jacents de l'indépendance judiciaire.

[72] Or, cette réforme doit également respecter les critères liés à la garantie de sécurité financière qu'exige l'indépendance judiciaire. À notre avis, elle ne les a pas respectés. Pour les motifs qui suivent, nous concluons que la réforme a porté atteinte à la garantie de sécurité financière qu'exige l'indépendance judiciaire parce que la rémunération en vigueur de 2004 à 2007 n'a pas été examinée dans un délai raisonnable après les nouvelles nominations. En fait, elle n'a jamais été examinée.

a) La réforme a-t-elle créé une nouvelle charge judiciaire?

[73] Nous convenons avec la Cour d'appel que la Loi a créé une nouvelle charge judiciaire. Considérées globalement, les modifications découlant de la réforme ont effectivement créé une nouvelle charge judiciaire.

[74] Le contexte de la réforme est pertinent : le gouvernement a réformé le régime des juges de paix après la décision rendue par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Pomerleau* selon laquelle le régime en place ne respectait pas le principe de l'indépendance judiciaire. La réforme a instauré l'inamovibilité des charges.

[75] Si on examine les fonctions judiciaires, on constate que la juridiction des JPM est plus restreinte que celle des anciens JPPE : les JPM n'ont pas compétence pour présider les enquêtes sur mise en liberté sous caution et ne peuvent présider les audiences sur les poursuites sommaires intentées en vertu de la partie XXVII du *Code criminel*, contrairement aux anciens JPPE. Bien qu'en pratique, ces derniers n'aient jamais exercé ces fonctions, il n'en demeure pas moins qu'en droit, la juridiction des nouveaux JPM diffère de celle des JPPE (décision de première instance, par. 23 et 83; décision d'appel, par. 10 et 74).

[76] Looking at the conditions that impact judicial independence, there are many differences in these conditions. The PJPs benefit from greater judicial independence guarantees than did the JPEPs. For instance, though both PJPs and JPEPs could only be removed from office by virtue of a report from the Court of Appeal after a request from the Minister of Justice, the JPEPs were appointed for renewable five-year terms, whereas the PJPs now enjoy tenure until the age of 70. Additionally, the remuneration and other benefits associated with the office of PJP are now subject to periodic committee review. Furthermore, the selection criteria of the PJPs are now set out in the *CJA*. Finally, the PJPs are now integrated into the Court of Québec and are thus subject to the authority of the Chief Judge of the Court of Québec, something which was not provided for by the *CJA* with regards to the JPEPs before 2004. As such, clearly there are significant changes to the conditions that impact judicial independence.

[77] It is also worth noting that the Act completely substitutes Part III.1 of the *CJA* (Act, s. 1), which deals with justices of the peace, that s. 26 of the Act provides that former JPEPs “become” PJPs, and that s. 35 of the Act requires that PJPs take a new oath, a logical consequence of holding a new office. Additionally, during the parliamentary debates leading up to the adoption of the Act, there are several references in passing to the creation of a new judicial office (Quebec, National Assembly, *Journal des débats*, vol. 38, No. 75, 1st Sess., 37th Leg., May 20, 2004, at p. 4543; *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 38, No. 54, 1st Sess., 37th Leg., May 28, 2004, at p. 18).

[78] Looking at the effects of the reform overall, we conclude that the reform created a new judicial office.

- (b) Did a Committee Review the Remuneration Within a Reasonable Time After the Appointment of the Judges?

[79] Since the Act created a new judicial office, the initial remuneration of all the judges appointed

[76] Si on examine les conditions touchant l’indépendance judiciaire, on constate qu’elles ont beaucoup changé. Les JPM bénéficient de garanties d’indépendance judiciaire plus étendues que les JPPE. À titre d’exemple, les JPPE ne pouvaient être destitués que sur rapport de la Cour d’appel après une demande du ministre de la Justice, comme les JPM, mais les JPPE étaient nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans, alors que les JPM peuvent maintenant siéger jusqu’à l’âge de 70 ans. De plus, le traitement et les autres avantages liés à la charge de JPM sont maintenant soumis périodiquement à l’examen d’un comité. Qui plus est, les critères de sélection des JPM sont désormais énoncés dans la *LTJ*. Enfin, les JPM relèvent de la Cour du Québec et sont donc soumis à l’autorité du juge en chef de ce tribunal, ce que la *LTJ* ne prévoyait pas à l’égard des JPPE avant 2004. Ainsi, les conditions touchant l’indépendance judiciaire ont beaucoup changé.

[77] Il convient également de souligner que la Loi remplace intégralement la partie III.1 de la *LTJ* (Loi, article premier), qui porte sur les juges de paix, que l’art. 26 de la Loi prévoit que les anciens JPPE « deviennent » des JPM et que l’art. 35 de la Loi exige que les JPM prêtent de nouveau serment, ce qui est logique puisqu’ils assument une nouvelle charge. De plus, durant les débats parlementaires ayant mené à l’adoption de la Loi, on a fait plusieurs fois référence à la création d’une nouvelle charge judiciaire (Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, vol. 38, n° 75, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 20 mai 2004, p. 4543; *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, vol. 38, n° 54, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> lég., 28 mai 2004, p. 18).

[78] Si on examine les effets de la réforme dans son ensemble, nous concluons qu’elle a créé une nouvelle charge judiciaire.

- (b) La rémunération a-t-elle été examinée par un comité de la rémunération des juges dans un délai raisonnable après la nomination des juges?

[79] Comme la Loi a créé une nouvelle charge judiciaire, le traitement initial de tous les juges

to this office (whether they were appointed for the first time or transferred from the now-abolished office of JPEP) needed to be reviewed retroactively, within a reasonable time after their appointment.

[80] As s. 32 of the Act provides that “[d]espite sections 2 to 8, the committee on the remuneration of judges will not exercise its functions with regard to presiding justices of the peace until a committee is formed in 2007 with respect to judges of the Court of Québec and municipal courts”, it effectively prohibits any review of the initial PJP remuneration prior to 2007. Indeed, although the office of PJP was established in 2004, the remuneration of the judges occupying this new office could only be reviewed starting in 2007. This contravenes the constitutional requirement that the initial remuneration of judges occupying a new office must be reviewed by a remuneration committee within a reasonable time after their appointment. There are no compelling reasons why a review could not proceed well before 2007. None were offered. The time period should be measured in months, not years. Obviously, three years is not a reasonable time. As such, s. 32 of the Act infringes the financial security guarantee of judicial independence.

[81] Additionally, as ss. 27 and 30 of the Act respectively provide for a freeze in the remuneration of the six former JPEPs and the establishment of the remuneration of the newly appointed PJPs by executive order, without referencing the need to retroactively submit the remuneration to a remuneration committee, we are of the view that ss. 27 and 30 also infringe judicial independence. Indeed, when a legislature creates a new judicial office, it is constitutionally required to provide for salary committee review in the legislation establishing the new judicial office. Finally, s. 27 of the Act infringes judicial independence because it freezes the remuneration of sitting judges before a committee has reviewed this remuneration, contrary to the requirements of the financial security guarantee.

nommés à cette charge (pour la première fois ou après l’abolition de la charge de JPPE) devait être examiné rétroactivement, dans un délai raisonnable après leur nomination.

[80] L’article 32 de la Loi prévoit que « [m]algré les articles 2 à 8 de la présente loi, le Comité de la rémunération des juges n’exerce ses attributions eu égard aux juges de paix magistrats qu’à compter du moment où il sera procédé à la nomination des membres du comité qui sera formé en 2007 à l’égard des juges de la Cour du Québec et des cours municipales ». Il interdit ainsi tout examen de la rémunération initiale des JPM avant 2007. En effet, bien que la charge de JPM ait été créée en 2004, la rémunération des juges qui occupent cette nouvelle charge ne pouvait être examinée qu’à compter de 2007. Il s’agit là d’un manquement à l’exigence constitutionnelle selon laquelle la rémunération initiale des juges occupant une nouvelle charge est examinée par un comité dans un délai raisonnable après leur nomination. Aucune raison valable n’explique pourquoi l’examen ne pouvait être tenu bien avant 2007, et aucune n’a été avancée. Le délai aurait dû se calculer en mois, non en années. Évidemment, un délai de trois ans ne constitue pas un délai raisonnable. En conséquence, l’art. 32 de la Loi porte atteinte à la garantie de sécurité financière qu’exige l’indépendance judiciaire.

[81] En outre, puisque les art. 27 et 30 de la Loi prévoient respectivement un gel de la rémunération des six anciens JPPE et l’établissement, par décret, de la rémunération des JPM nouvellement nommés, mais n’exigent pas l’examen rétroactif de la rémunération par un comité, nous sommes d’avis que ces dispositions portent également atteinte à l’indépendance judiciaire. En effet, la législature qui crée une nouvelle charge judiciaire est tenue par la Constitution de prévoir, dans la loi constituant la charge, l’examen de la rémunération par un comité établi à cette fin. Enfin, l’art. 27 de la Loi porte atteinte à l’indépendance judiciaire en ce sens qu’il a pour effet de geler la rémunération de juges en exercice avant qu’un comité n’examine la question, ce qui est contraire aux exigences de la garantie de sécurité financière.

[82] The appellants also submitted that the government was not permitted to appoint new PJPs at a lower remuneration than the old JPEPs' remuneration. We disagree. Where a reform results in the creation of a new judicial office, and sitting judges are transferred to that new office, the government may be entirely justified in holding their remuneration at existing levels and appointing new judges into the same category at a lower remuneration. But the government does not have *carte blanche* in this matter. Both the remuneration of newly appointed judges and any proposed changes to the remuneration of the transferred judges must be subject to review by a committee. In the case at bar, three remuneration committees found that the salary gap between the transferred judges and the newly appointed judges was appropriate. Based on the findings of the remuneration committees, we are satisfied that this salary gap, by itself, did not infringe the financial security guarantee of judicial independence.

(c) Was There a Violation of the Financial Security Guarantee After 2007?

[83] The appellants also challenge the validity of executive Order 932-2008, adopting the 2008 Johnson Committee recommendations and setting remuneration for 2007 to 2010. In our view, this Order is valid. Remuneration committees reviewed PJP remuneration periodically starting in 2007. As such, there was no violation of judicial independence after 2007 and no defect in the 2008 Order.

[84] It is true that the post-2007 remuneration derived from an initial level of remuneration which was never reviewed, contrary to constitutional requirements. That being said, the criteria the committees were required to apply make it clear that a change in the baseline remuneration would have had a limited impact on future remuneration reviews. Indeed, under s. 246.42 of the *CJA*, “the level and prevailing trend of the remuneration received by the judges concerned, as compared to that received by other persons receiving remuneration out of public

[82] Les appelants soutiennent également que le gouvernement n'avait pas le droit de nommer de nouveaux JPM et de leur accorder une rémunération moindre que celle des anciens JPPE. Nous ne sommes pas d'accord. Lorsqu'une réforme entraîne la création d'une nouvelle charge judiciaire, il peut se révéler tout à fait justifié pour le gouvernement de maintenir la rémunération des juges en poste transférés à la nouvelle charge et de fixer une rémunération moindre pour les nouveaux juges qu'il nomme dans la même catégorie. Cependant, le gouvernement n'a pas carte blanche. La rémunération des juges nouvellement nommés et les modifications proposées à la rémunération des juges transférés doivent être soumises à l'examen d'un comité. Dans le cas qui nous occupe, trois comités ont conclu que l'écart salarial entre les juges transférés et les juges nouvellement nommés était justifié. À la lumière de ces conclusions, nous sommes d'avis qu'en soi, cet écart salarial n'a pas porté atteinte à la garantie de sécurité financière qu'exige l'indépendance judiciaire.

c) Y a-t-il eu atteinte à la garantie de sécurité financière après 2007?

[83] Les appelants contestent également la validité du Décret 932-2008 en vertu duquel les recommandations du Comité Johnson de 2008 ont été adoptées, et la rémunération de 2007 à 2010, fixée. À notre avis, ce décret est valide. À compter de 2007, la rémunération des JPM a été soumise périodiquement à l'examen d'un comité. Il n'y a donc pas eu d'atteinte à l'indépendance judiciaire après 2007, et le décret de 2008 n'est entaché d'aucun vice.

[84] Certes, après 2007, la rémunération était calculée en fonction du traitement initial, qui n'avait jamais été examiné, ce qui est contraire aux exigences constitutionnelles. Cela dit, il ressort clairement des critères que les comités étaient tenus d'appliquer qu'une modification à la rémunération initiale aurait eu un effet limité sur les examens à venir. D'ailleurs, suivant l'art. 246.42 de la *LTJ*, « 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,



funds” constitutes only 1 of 10 factors which the committee must consider when determining judges’ remuneration. For instance, the committees were also required to consider remuneration for similar offices in other provinces.

[85] Additionally, we emphasize that judicial independence exists for the benefit of the public, and does not serve as a means of labour arbitration to ensure better remuneration for judges. As this Court stated in *Ell*, at para. 29, judicial independence is “for the benefit of the judged, not the judges”, as “[j]udicial independence serves not as an end in itself, but as a means to safeguard our constitutional order and to maintain public confidence in the administration of justice” (see also *Bodner*, at paras. 4 and 6). Consequently, “[t]he benefit that the members of those courts derive is purely secondary” (*1997 Reference*, at para. 9). As such, even if the actual remuneration of PJPs after 2007 may have been in some way affected by the lack of remuneration committee review from 2004 to 2007, this problem is not one with judicial independence itself, since the constitutional requirements necessary to the protection of judicial independence were met from 2007 onwards. Indeed, since the government complied with its constitutional obligation to periodically submit PJP remuneration to a committee from 2007 onwards, as required by the *1997 Reference*, public confidence in judicial independence was in no way undermined for that period. Any impact that the lack of committee review from 2004 to 2007 may have had on PJP remuneration after 2007 cannot be said to have raised constitutional concerns.

## VII. Pensions

[86] The appellants challenge the participation of PJPs in the public service management personnel pension plan. They argue that because the pension plan is not designed for the career of a judge, and is less remunerative than the pension plan for the judges of the Court of Québec, the pension plan does not meet the basic minimum threshold required for the office of a judge. As such, the participation

d’autre part » n’est que l’un des dix facteurs que le comité doit prendre en considération lorsqu’il établit la rémunération des juges. À titre d’exemple, le comité doit également tenir compte de la rémunération des juges exerçant des fonctions similaires dans d’autres provinces.

[85] De plus, nous rappelons que l’indépendance judiciaire existe au profit du public et ne saurait constituer un moyen d’arbitrage pour les juges en vue d’obtenir une hausse de leur traitement. Comme l’a affirmé la Cour dans l’arrêt *Ell*, par. 29, l’indépendance judiciaire existe « au profit de la personne jugée et non des juges », puisque « [l]’indépendance judiciaire est non pas une fin en soi, mais un moyen de préserver notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l’administration de la justice » (voir également *Bodner*, par. 4 et 6). En conséquence, « [l]’avantage qui en découle pour les juges n’est qu’un aspect purement accessoire » (*Renvoi de 1997*, par. 9). 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. En effet, le gouvernement s’est conformé dès lors à son obligation constitutionnelle de soumettre périodiquement à l’examen d’un comité la rémunération des JPM, comme l’exigeait le *Renvoi de 1997*. La confiance du public à l’égard de l’indépendance judiciaire n’a donc en aucun cas été minée pendant cette période. On ne peut pas dire que l’absence d’examen, entre 2004 et 2007, ait eu sur la rémunération des JPM après 2007 des effets d’ordre constitutionnel.

## VII. Régimes de retraite

[86] Les appelants contestent la participation des JPM au régime de retraite du personnel d’encadrement de la fonction publique. Ils affirment que, comme le régime de retraite n’est pas conçu en fonction de la carrière judiciaire, et qu’il est moins avantageux que le régime de retraite des juges de la Cour du Québec, il ne satisfait pas au seuil minimal requis par la charge de juge. Ainsi, la participation

of PJPs in this pension plan infringes judicial independence. To them, changes to pensions should be analyzed separately from changes to remuneration as a whole.

[87] The courts below rejected this argument. The application judge declined to comment on the merits of the pension plan, but relied on the Johnson and D’Amours committees’ endorsements of the plan. For its part, the Court of Appeal also relied on the committees’ recommendations, since these conclusions were not unreasonable. They found that a reasonable and well-informed person would find that the constitutionally required minimum threshold was met. We agree with the courts below.

[88] The issue before us concerns the adequacy of the pensions and not the impact of the change from a previous pension plan to a new one. In regards to the adequacy argument, it bears repeating that one of the main roles of a remuneration committee is precisely to determine whether the overall remuneration of judges — which includes pensions — is adequate.

[89] As discussed above, the third element of the institutional dimension of financial security is that remuneration may not fall below a basic minimum level required for the office of a judge (*1997 Reference*, at para. 135; *Bodner*, at para. 8; *Mackin*, at para. 59). This is so because public confidence in judicial independence would be undermined “if judges were paid at such a low rate that they could be perceived as susceptible to political pressure through economic manipulation” (*1997 Reference*, at para. 135; see also paras. 192-96). In articulating this element in the *1997 Reference*, Lamer C.J. stressed that this element is not for the benefit of the judiciary, but for the public (para. 193):

I want to make it very clear that the guarantee of a minimum salary is not meant for the benefit of the judiciary. Rather, financial security is a means to the end of judicial

des JPM à ce régime de retraite porte atteinte à l’indépendance judiciaire. Selon eux, les modifications apportées au régime de retraite doivent être analysées séparément de celles touchant la rémunération dans son ensemble.

[87] Les juridictions inférieures ont rejeté cet argument. Le juge saisi de la requête a refusé de se prononcer sur le bien-fondé du régime de retraite et s’en est remis aux Comités Johnson et D’Amours, qui l’avaient approuvé. Pour sa part, la Cour d’appel a également accepté les recommandations des comités, puisque leurs conclusions n’étaient pas déraisonnables. Elles ont jugé qu’une personne raisonnable et bien informée estimerait que le seuil minimal requis par la Constitution avait été respecté. Nous sommes d’accord avec les juridictions inférieures.

[88] La question dont nous sommes saisis est de savoir si le régime de retraite est adéquat, et ne vise pas les effets du passage de l’ancien régime au nouveau. À ce sujet, nous rappelons que l’une des principales fonctions d’un comité est précisément de décider si la rémunération globale des juges — y compris le régime de retraite — est adéquate.

[89] Comme nous l’avons souligné, le troisième élément de la dimension institutionnelle de la sécurité financière exige que la rémunération ne puisse être inférieure au seuil minimal que requiert la charge de juge (*Renvoi de 1997*, par. 135; *Bodner*, par. 8; *Mackin*, par. 59). La confiance du public dans l’indépendance judiciaire serait sapée « si les traitements versés aux juges étaient si bas que ces derniers risqueraient d’être perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière » (*Renvoi de 1997*, par. 135; voir également les par. 192-196). Dans le *Renvoi de 1997*, le juge en chef Lamer souligne, au moment de le formuler, que cet élément n’existe pas au profit des juges, mais bien au profit du public (par. 193) :

Je veux qu’il soit bien clair que le fait de garantir un traitement minimal ne vise pas à avantager les juges. La sécurité financière est plutôt un moyen d’assurer l’indépendance de

independence, and is therefore for the benefit of the public. As Professor Friedland has put it, speaking as a concerned citizen, it is “for our sake, not for theirs” ([*A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada* (1995), at] p. 56).

[90] Pensions are part of judicial remuneration (*Valente*, at p. 704; *Beauregard*, at p. 75). Pensions must be examined with a view to their place in the overall compensation package for judges. For example, a less generous pension may be offset by more substantial salary and other benefits; viewed together, the overall remuneration might well meet the minimum constitutional threshold. This does not mean, however, that specific problems relating to pensions will never arise. For example, the total absence of a pension plan might raise concerns that overall remuneration cannot cure. And, of course, any proposed changes to the pension — as any other changes to remuneration — must be subject to prior review by a remuneration committee.

[91] Judicial independence does not require that a pension plan be exclusive or controlled by judges (*Valente*, at p. 708); nor does it require that all judges enjoy the same level of remuneration. Conversely, there is no reason in principle why a public service pension cannot apply to judges. There is also no reason in principle not to have a distinct and separate part of a pension plan specifically tailored for judges, although the absence of such a tailored plan does not automatically infringe judicial independence. Membership in a public sector pension plan does not preclude adapting that plan to the specific characteristics of judicial office. For example, justices of the peace in Ontario are members of a Public Sector Pension Plan, but are also members of a Supplemental Plan, which provides additional benefits.

[92] The appellants argue that their pension plan does not meet the basic constitutional minimum threshold. The management personnel pension plan is designed for career public servants with around 35 years of service at retirement. But a career as a

la magistrature et, de ce fait, elle est à l’avantage du public. Comme l’a dit le professeur Friedland, en tant que citoyen concerné, une telle mesure est « dans notre propre intérêt » ([*Une place à part : l’indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada* (1995),] p. 64).

[90] Le régime de retraite fait partie de la rémunération des juges (*Valente*, p. 704; *Beauregard*, p. 75). Son examen doit tenir compte de la place qu’il occupe dans l’ensemble de la rémunération des juges. À titre d’exemple, un régime de retraite moins généreux pourrait être compensé par un traitement plus élevé et d’autres avantages; il en résulterait possiblement une rémunération globale qui respecte le seuil minimal constitutionnel. Or, cela ne signifie pas qu’il n’y aura jamais de problème lié au régime de retraite. À titre d’exemple, l’absence de régime de retraite soulèvera probablement des préoccupations que la rémunération globale ne permettra pas de dissiper. Bien entendu, toute modification proposée au régime — comme toute modification à la rémunération — doit être soumise à l’examen préalable d’un comité.

[91] L’indépendance judiciaire n’exige pas qu’un régime de retraite soit exclusif aux juges ou contrôlé par eux (*Valente*, p. 708); elle n’exige pas non plus la même rémunération pour tous les juges. À l’inverse, aucune raison de principe n’empêche les juges de participer à un régime de retraite public. Aucune raison de principe n’empêche non plus qu’une partie distincte d’un régime de retraite soit adaptée aux juges, quoique l’absence d’un régime sur mesure ne porte pas automatiquement atteinte à l’indépendance judiciaire. Ce n’est pas parce que les juges participent à un régime de retraite du secteur public que ce régime ne peut être adapté aux particularités propres à la fonction. À titre d’exemple, les juges de paix de l’Ontario sont membres d’un régime de retraite du secteur public, mais sont également membres d’un régime complémentaire, qui leur confère des prestations supplémentaires.

[92] Les appelants soutiennent que leur régime de retraite ne respecte pas le seuil minimal constitutionnel. Le régime de retraite du personnel d’encadrement est conçu pour les fonctionnaires de carrière, qui ont cumulé environ 35 ans de service au moment

PJP is typically shorter. Under the current pension plan, a PJP appointed at the age of 43 and retiring at age 65 would only receive 44 percent of their average salary from their three best years before retirement, whereas a judge of the Court of Québec would receive about 65 percent of their average salary from the same period. This pension plan is far less remunerative than that of the judges of the Court of Québec, which is more properly tailored to the shorter career of a judge. The appellants argue that because the pension plan is not designed for the shorter career of a judge, the pension plan does not meet the basic minimum threshold required for the office of a judge.

[93] It is common ground that the Pension Plan of Management Personnel available to PJPs is less advantageous and more costly than the pension plan enjoyed by the judges of the Court of Québec. In fact, in its representations before the D'Amours and Clair committees, the Conférence des juges de paix magistrats asked to participate in the Court of Québec judges' pension plan.

[94] However, the Johnson, D'Amours and Clair committees evaluated the pension plan, and found that it was adequate. While the PJPs may not enjoy a pension plan as beneficial as that of the judges of the Court of Québec, this is not the constitutional question at hand. The question is whether this pension plan, as part of overall remuneration, meets a minimum threshold such that these judges are not "perceived as susceptible to political pressure through economic manipulation" (*1997 Reference*, at para. 135).

[95] In our view, in light of overall remuneration and the findings of the three committees, the remuneration, including the pension, meets the minimum constitutional threshold. Therefore, s. 178 of the *CJA*, which mandates the participation of PJPs in the Pension Plan of Management Personnel, is valid.

### VIII. Conclusion

[96] We conclude that ss. 27, 30 and 32 of the Act infringe the institutional financial security guarantee

de leur retraite. Or, la carrière d'un JPM est généralement de plus courte durée. Selon le régime de retraite actuel, un JPM qui serait nommé à 43 ans et prendrait sa retraite à 65 ans recevrait seulement 44 p. 100 de son salaire moyen des trois meilleures années de rémunération précédant sa retraite, alors qu'un juge de la Cour du Québec en recevrait environ 65 p. 100. Ce régime de retraite est beaucoup moins généreux que celui des juges de la Cour du Québec, qui est davantage adapté à la carrière plus courte d'un juge. Les appelants affirment donc que leur régime de retraite ne respecte pas le seuil minimal requis par la charge de juge.

[93] Personne ne conteste que le régime de retraite du personnel d'encadrement auquel participent les JPM est moins avantageux et plus onéreux que celui des juges de la Cour du Québec. En fait, dans ses observations devant les Comités D'Amours et Clair, la Conférence des juges de paix magistrats a demandé à participer au régime de retraite des juges de la Cour du Québec.

[94] Cependant, les Comités Johnson, D'Amours et Clair ont évalué le régime de retraite et ont conclu qu'il était adéquat. Bien que les JPM ne bénéficient pas d'un régime de retraite aussi avantageux que celui des juges de la Cour du Québec, il ne s'agit pas là de la question constitutionnelle qui nous occupe. La question consiste plutôt à savoir si ce régime de retraite, qui fait partie de la rémunération globale, respecte le seuil minimal requis pour que ces juges ne soient pas « perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière » (*Renvoi de 1997*, par. 135).

[95] À notre avis, compte tenu de la rémunération globale des JPM ainsi que des conclusions des trois comités, la rémunération, y compris le régime de retraite, satisfait au seuil minimal constitutionnel. En conséquence, l'art. 178 de la *LTJ*, qui impose aux JPM de participer au régime de retraite du personnel d'encadrement, est valide.

### VIII. Conclusion

[96] Nous concluons que les art. 27, 30 et 32 de la Loi portent atteinte à la garantie de sécurité

of judicial independence, and are thus contrary to s. 11(d) of the *Charter* and the preamble to the *Constitution Act, 1867*.

[97] This infringement is not justified under s. 1 of the *Charter*. Indeed, an infringement of judicial independence can only be justified where there are “dire and exceptional financial emergencies caused by extraordinary circumstances such as the outbreak of war or imminent bankruptcy” (*Mackin*, at para. 72, citing the *1997 Reference*, at para. 137). To justify an infringement, the government must adduce evidence to justify why the independent, effective and objective process has been circumvented (*Mackin*, at para. 73, citing the *1997 Reference*, at paras. 277 et seq.). We are far from that threshold here. The Attorney General of Quebec makes no submissions on this issue and adduces no evidence that would justify an infringement. There is no evidence of a dire financial emergency; in fact, the Attorney General of Quebec does not raise financial considerations as the basis or justification for any of the government’s action. Therefore, there is nothing that would meet the high threshold of justification under s. 1.

[98] Having found that ss. 27, 30 and 32 of the Act infringe judicial independence, and that this infringement is not saved by s. 1, we conclude that these sections are unconstitutional.

[99] However, neither Order 932-2008, nor s. 178 of the *CJA* infringes judicial independence.

#### IX. Remedy

[100] Having determined that the failure to provide for retroactive review of the new judicial office within a reasonable time after the appointments was a breach of the financial security guarantee of judicial independence between 2004 and 2007, there remains the question of the appropriate remedy.

financière institutionnelle qu’exige l’indépendance judiciaire et qu’ils sont donc contraires à l’al. 11d) de la *Charte* ainsi qu’au préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[97] Cette atteinte n’est pas justifiée au regard de l’article premier de la *Charte*. En effet, un manquement au principe de l’indépendance judiciaire ne peut être justifié qu’en cas de « crise financière exceptionnellement grave provoquée par des circonstances extraordinaires, telles que le déclenchement d’une guerre ou une faillite imminente » (*Mackin*, par. 72, citant le *Renvoi de 1997*, par. 137). Pour justifier une atteinte, le gouvernement doit présenter des éléments de preuve expliquant pourquoi le processus indépendant, efficace et objectif a été contourné (*Mackin*, par. 73, citant le *Renvoi de 1997*, par. 277 et suiv.). En l’espèce, ce critère est loin d’avoir été respecté. La procureure générale du Québec n’a présenté aucune observation sur cette question et n’a produit aucune preuve qui justifierait une telle atteinte. Rien ne démontre qu’il existe une crise financière grave; en fait, la procureure générale du Québec n’a soulevé aucun facteur financier susceptible de fonder ou de justifier les mesures du gouvernement. En conséquence, le critère élevé de justification exigé par l’article premier n’est pas satisfait en l’espèce.

[98] Comme nous avons conclu que les art. 27, 30 et 32 de la *Loi* portent atteinte à l’indépendance judiciaire et qu’elle ne peut se justifier au regard de l’article premier, nous concluons à l’inconstitutionnalité de ces dispositions.

[99] Toutefois, ni le Décret 932-2008 ni l’art. 178 de la *LTJ* ne portent atteinte à l’indépendance judiciaire.

#### IX. Réparation

[100] Comme nous avons conclu que le défaut de prévoir un examen rétroactif de la nouvelle charge judiciaire dans un délai raisonnable après les nominations portait atteinte à la garantie de sécurité financière qu’exige l’indépendance judiciaire pour la période de 2004 à 2007, nous devons maintenant nous pencher sur la question de la réparation appropriée.

[101] The appellants ask this Court to declare the impugned sections invalid. Further, they argue that if these sections are invalid, then all the executive orders setting remuneration since 2004 are also invalid. They ask this Court to order committee review of all remuneration since 2004. By contrast, the Attorney General of Quebec asks that any remedy be limited to a declaration of invalidity and a declaration that in the future, a committee must review the initial remuneration of a new office.

[102] While we agree there was a breach in the financial security guarantee, the extensive remedy requested by the appellants goes too far.

[103] First, we declare ss. 27, 30 and 32 of the Act invalid. However, the other impugned provisions (s. 178 of the *CJA*, and Order 932-2008) remain valid.

[104] Additionally, because the breach to judicial independence arises from the lack of committee review for the period between 2004 and 2007, we order that a remuneration committee review remuneration of all PJPs for this period only. The committee must consider all factors bearing on remuneration, including the remuneration of the previous judicial office. This committee review signals that a breach of judicial independence cannot remain unaddressed, and serves to promote future government compliance with the requirements of judicial independence.

[105] However, as discussed above, any impact on remuneration after 2007 is not due to a violation of judicial independence after 2007; as a result, judicial independence does not require that the subsequent Order 932-2008 be struck.

[106] That being said, although one of the guarantees of judicial independence was compromised between 2004 and 2007, the judicial decisions rendered by the PJPs throughout that period are

[101] Les appelants demandent à la Cour de déclarer invalides les dispositions contestées. De plus, ils soutiennent que l'invalidité de ces dispositions emporte celle de tous les décrets établissant la rémunération adoptés depuis 2004. Ils demandent à la Cour d'ordonner l'examen par un comité de l'ensemble des rémunérations fixées depuis 2004. En revanche, la procureure générale du Québec demande que la réparation soit limitée à une déclaration d'invalidité ainsi qu'à une déclaration selon laquelle, à l'avenir, un comité devra examiner la rémunération initiale associée à une nouvelle charge.

[102] Même si nous convenons qu'il y a eu atteinte à la garantie de sécurité financière, nous sommes d'avis que la réparation demandée par les appelants est exagérée.

[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.

[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.

[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.

[106] Cela dit, même si l'une des garanties qu'exige l'indépendance judiciaire a été compromise entre 2004 et 2007, les décisions judiciaires rendues par les JPM durant cette période sont valides :

valid: “. . . absent a demonstration of positive and substantial injustice in the circumstances of a particular case, the doctrine of necessity will prevent the reopening of past decisions of [courts] by reason only of their lack of independence” (*Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1998] 1 S.C.R. 3, at para. 8).

[107] We would allow the appeal in part, and order costs in favour of the appellants.

## APPENDIX

### I. Legislative Provisions

*Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace*, S.Q. 2004, c. 12

**26.** Justices of the peace appointed before 30 June 2004 in accordance with section 158 of the Courts of Justice Act (R.S.Q., chapter T-16), to whom section 162 of that Act was made applicable by their deed of appointment and who are in office on that date become presiding justices of the peace. They are deemed to have been appointed to hold office during good behaviour in accordance with Division II of Part III.1 of the Courts of Justice Act, as amended by this Act, and, for the purposes of section 161 of that Act, to have established their residence in the place where they were residing on 30 June 2004.

Justices of the peace referred to in the first paragraph who were on leave without pay from the public service are, from the date of coming into force of this section, deemed to have resigned from their public service position.

**27.** Persons who became presiding justices of the peace by virtue of section 26 retain the salary they were receiving before the coming into force of section 26, until that salary is equal to the salary to be determined by the Government pursuant to section 175 of the Courts of Justice Act.

They also retain the employment conditions, including the employment benefits and the pension plan, formerly applicable to them. However, during the six months following the coming into force of section 26, they may

« . . . en l’absence de démonstration d’une injustice concrète et substantielle dans les circonstances particulières d’un cas donné, la doctrine de la nécessité aura pour effet d’empêcher le réexamen des décisions passées des cours [. . .] sur le seul fondement de l’absence d’indépendance de ces tribunaux » (*Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l’Île-du-Prince-Édouard*, [1998] 1 R.C.S. 3, par. 8).

[107] Nous sommes d’avis d’accueillir en partie le pourvoi et d’adjudger les dépens aux appelants.

## ANNEXE

### I. Dispositions législatives

*Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d’autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix*, L.Q. 2004, c. 12

**26.** Les juges de paix nommés avant le 30 juin 2004 conformément à l’article 158 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (L.R.Q., chapitre T-16), auxquels l’article 162 de cette loi était rendu applicable par leur acte de nomination et qui sont en fonction à cette date, deviennent juges de paix magistrats. Ils sont réputés avoir été nommés durant bonne conduite suivant les dispositions de la section II de la partie III.1 de la Loi sur les tribunaux judiciaires telle que modifiée par la présente loi et, aux fins de l’application de l’article 161 de cette loi, avoir établi leur résidence au lieu dans lequel ils résidaient le 30 juin 2004.

Parmi ces personnes, celles qui étaient en congé sans solde de la fonction publique sont, à compter de l’entrée en vigueur du présent article, réputées avoir remis à cette date leur démission de leur poste de fonctionnaires.

**27.** Les personnes devenues juges de paix magistrats par l’effet de l’article 26 conservent le traitement qu’elles recevaient avant l’entrée en vigueur de l’article 26, jusqu’à ce que ce traitement soit égal à celui qui sera établi par le gouvernement en application de l’article 175 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (L.R.Q., chapitre T-16).

Elles conservent également les conditions de travail, y compris les avantages sociaux et le régime de retraite, qui leur étaient jusque-là applicables. Elles peuvent toutefois, dans les six mois suivant l’entrée en vigueur

elect to become members of the pension plan established under the Act respecting the Pension Plan of Management Personnel (R.S.Q., chapter R-12.1) by sending a notice to that effect to the Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances established under the Act respecting the Government and Public Employees Retirement Plan (R.S.Q., chapter R-10). In that case, and if they were formerly members of the pension plan established under the Act respecting the Civil Service Superannuation Plan (R.S.Q., chapter R-12), section 42 and the first paragraph of section 139 of the Act respecting the Pension Plan of Management Personnel apply, with the necessary modifications.

**30.** The Government determines, by order, the salary and employment conditions of presiding justices of the peace appointed on or after 30 June 2004, including their employment benefits other than the pension plan. The order remains applicable until the first order is made under section 175 of the Courts of Justice Act (R.S.Q., chapter T-16) enacted by section 1.

**32.** Despite sections 2 to 8, the committee on the remuneration of judges will not exercise its functions with regard to presiding justices of the peace until a committee is formed in 2007 with respect to judges of the Court of Québec and municipal courts.

## II. Constitutional Questions

The Chief Justice stated the following constitutional questions on August 18, 2015:

1. Do ss. 27, 30 and 32 of the *Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace*, S.Q. 2004, c. 12, violate the principle of judicial independence guaranteed by:
  - (a) the *Constitution Act, 1867* or
  - (b) section 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*?
2. If so, in respect of s. 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the *Charter*?

de l'article 26, opter de participer au régime de retraite établi par la Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement (L.R.Q., chapitre R-12.1) en transmettant un avis à cet effet à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances constituée en vertu de la Loi sur le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (L.R.Q., chapitre R-10). Dans ce cas, et si elles participaient au régime de retraite établi par la Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires (L.R.Q., chapitre R-12), l'article 42 et le premier alinéa de l'article 139 de la Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires.

**30.** Le gouvernement fixe, par décret, le traitement et les conditions de travail des juges de paix magistrats nommés à compter du 30 juin 2004, y compris leurs avantages sociaux autres que le régime de retraite. Ce décret demeure applicable jusqu'à l'adoption du premier décret pris en application de l'article 175 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (L.R.Q., chapitre T-16) édicté par l'article 1 de la présente loi.

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

## II. Questions constitutionnelles

La Juge en chef a formulé les questions constitutionnelles suivantes le 18 août 2015 :

1. Les articles 27, 30 et 32 de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix*, L.Q. 2004, c. 12, contreviennent-ils au principe d'indépendance judiciaire garanti par :
  - a) la *Loi constitutionnelle de 1867* ou
  - b) l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?
2. Dans l'affirmative, quant à l'al. 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, s'agit-il d'une atteinte portée par une règle de droit dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique suivant l'article premier de la *Charte*?



- |   |   |
|---|---|
| <p>3. Does s. 178 of the <i>Courts of Justice Act</i>, CQLR, c. T-16, as amended by the <i>Act to amend the Courts of Justice Act and other legislative provisions as regards the status of justices of the peace</i>, S.Q. 2004, c. 12, violate the principle of judicial independence guaranteed by:</p> <p>(a) the <i>Constitution Act, 1867</i> or</p> <p>(b) section 11(d) of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>?</p> <p>4. If so, in respect of s. 11(d) of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the <i>Charter</i>?</p> <p>5. Does the Décret 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681, concerning the pay and other working conditions of presiding justices of the peace, violate the principle of judicial independence guaranteed by:</p> <p>(a) the <i>Constitution Act, 1867</i> or</p> <p>(b) section 11(d) of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>?</p> <p>6. If so, in respect of s. 11(d) of the <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>, is the infringement a reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society under s. 1 of the <i>Charter</i>?</p> | <p>3. L'article 178 de la <i>Loi sur les tribunaux judiciaires</i>, RLRQ, c. T-16, tel que modifié par la <i>Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives eu égard au statut des juges de paix</i>, L.Q. 2004, c. 12, contrevient-il au principe d'indépendance judiciaire garanti par :</p> <p>a) la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> ou</p> <p>b) l'alinéa 11d) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>?</p> <p>4. Dans l'affirmative, quant à l'al. 11d) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>, s'agit-il d'une atteinte portée par une règle de droit dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique suivant l'article premier de la <i>Charte</i>?</p> <p>5. Le Décret 932-2008, (2008) 140 G.O. 2, 5681, concernant le traitement et les autres conditions de travail des juges de paix magistrats, contrevient-il au principe d'indépendance judiciaire garanti par :</p> <p>a) la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> ou</p> <p>b) l'alinéa 11d) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>?</p> <p>6. Dans l'affirmative, quant à l'al. 11d) de la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>, s'agit-il d'une atteinte portée par une règle de droit dans des limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique suivant l'article premier de la <i>Charte</i>?</p> |
|---|---|

We answer the constitutional questions as follows:

Nous répondons ainsi aux questions constitutionnelles :

Question 1: Sections 27, 30 and 32 of the Act violate the principle of judicial independence.

Première question : Les articles 27, 30 et 32 de la Loi contreviennent au principe de l'indépendance judiciaire.

Question 2: No.

Deuxième question : Non.

Question 3: No.

Troisième question : Non.

Question 4: It is unnecessary to answer this question.

Quatrième question : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

Question 5: No.

Cinquième question : Non.

Question 6: It is unnecessary to answer this question.

Sixième question : Il n'est pas nécessaire de répondre à cette question.

*Appeal allowed in part with costs.*

*Solicitors for the appellants: Lavery, de Billy, Montréal.*

*Solicitor for the respondents: Attorney General of Quebec, Québec.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Montréal and Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitors for the intervener Conférence des juges de la Cour du Québec: Casavant Mercier, Montréal.*

*Solicitors for the intervener the Association of Justices of the Peace of Ontario: Lenczner Slaght Royce Smith Griffin, Toronto.*

*Pourvoi accueilli en partie avec dépens.*

*Procureurs des appelants : Lavery, de Billy, Montréal.*

*Procureure des intimées : Procureure générale du Québec, Québec.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Montréal et Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante la Conférence des juges de la Cour du Québec : Casavant Mercier, Montréal.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association des juges de paix de l'Ontario : Lenczner Slaght Royce Smith Griffin, Toronto.*