

**TO : THE JUDICIAL COMPENSATION AND
BENEFITS COMMISSION 2007**

**SUBMISSION FOR A SALARY DIFFERENTIAL
FOR JUDGES OF COURTS OF APPEAL
IN CANADA**

**Submitted
December 10, 2007**

**À : LA COMMISSION D'EXAMEN
DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 2007**

**MÉMOIRE POUR UN ÉCART
DE RÉMUNÉRATION EN FAVEUR DES
JUGES DES COURS D'APPEL DU CANADA**

**Soumis
Le 10 décembre 2007**

MÉMOIRE EN FAVEUR D'UN ÉCART DE RÉMUNÉRATION POUR LES JUGES DES COURS D'APPEL DU CANADA

A : LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 2007

Ce mémoire, présenté par 96 juges¹ des Cours d'appel du Canada, propose l'instauration d'un écart de rémunération entre les juges des Cours d'appel et les juges des tribunaux de première instance.

COMPÉTENCE

Une majorité de juges des Cours d'appel du Canada a déjà présenté un mémoire en ce sens à la seconde Commission d'examen de la rémunération des juges (la Commission de 2003).

Après avoir reconnu que la présentation faite à l'appui de l'instauration d'un écart de rémunération était « fort convaincante », la Commission de 2003 a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour examiner cette question qu'il revenait au Gouvernement de trancher. Voici ce qu'elle écrit à ce sujet dans son rapport (à la page 61) :

Comme il a été mentionné auparavant, la compétence de la présente Commission est de nature prospective et nos recommandations doivent se limiter aux considérations indiquées au paragraphe 26(1) de la *Loi sur les juges*. Nous n'avons ni la permission ni l'autorisation de restructurer l'appareil judiciaire canadien. Si nous l'avions, il est fort probable que nous établirions un système où les membres des cours d'appel seraient

¹ Au 1^{er} décembre 2007, il y avait 142 juges d'appel au Canada (Judicom).

mieux rémunérés que les membres des cours de première instance. Délaissant les considérations économiques requises par la loi, nous nous devons de réfléchir aux moyens à prendre pour assurer l'indépendance judiciaire, y compris la sécurité financière, et pour favoriser une qualité élevée de candidats à nommer à des postes judiciaires. Il n'y a pas lieu de croire que la modification de la situation historique des juges des cours d'appel du point de vue de la rémunération aurait une incidence quelconque sur ces considérations. Ainsi, il nous semble que nous devons refuser la proposition présentée au nom des membres de la cour d'appel pour une rémunération différente de celle que reçoivent les juges puînés. Nous croyons cependant que le gouvernement devrait examiner la question à savoir si un niveau de rémunération différent serait approprié pour les juges puînés des cours d'appel.

[soulignement ajouté]

Les parties n'ont jamais prétendu que la Commission n'avait pas compétence pour donner son avis sur la question de l'écart salarial.

Les juges d'appel qui ont souscrit au mémoire étaient d'avis – et ils le sont toujours – que la Commission de 2003 a eu tort de conclure qu'elle n'avait pas compétence et que son refus de se pencher sur le fond de leur demande constituait une erreur de droit. Certains de ces juges, par la voix de leur avocat, M^e Roger Tassé, c.r., ont prié le ministre de la Justice, en novembre 2004, de renvoyer le dossier à la Commission, comme le lui permet le paragr. 26(4) de la *Loi sur les juges*, pour obtenir son avis sur la question. Une lettre du sous-ministre de la Justice leur répondait toutefois d'attendre que le Parlement termine l'étude du Projet de loi concernant la rémunération des juges avant d'explorer plus avant la question du renvoi du dossier à la Commission. Ce n'est que le 14 décembre 2006 que le Projet de loi (C-17) concernant le salaire des juges a été adopté. Le ministre de la Justice a alors été saisi de la requête des juges d'appel pour que la question de l'écart salarial soit soumise à la Commission, selon le paragr. 26(4) de la *Loi sur les juges*. La requête était toujours pendante quand le mandat de la Commission de 2003 a pris fin le 31 août 2007.

La décision de la Commission de 2003 sur ce sujet constitue une erreur fondamentale au regard de sa compétence. La question soulevée par la demande des juges d'appel est une question de rémunération, rien de plus. La mise en place d'un écart de rémunération favorable aux juges d'appel ne nécessite pas la restructuration de l'appareil judiciaire canadien, mais tout simplement un ajustement des traitements. La raison d'être et le mandat de la Commission consistent précisément à décider si la rémunération des juges de nomination fédérale est adéquate. La question de l'écart salarial, clairement, doit être étudiée par la Commission.

Les enseignements de la Cour suprême du Canada (la Cour suprême) sont clairs : la Constitution exige que toutes les questions concernant la rémunération des juges de nomination fédérale soient étudiées par un organisme indépendant². La Commission de 2003 a invoqué l'absence de compétence pour ne pas décider de la question. Il s'agit, selon nous, d'une erreur qui place injustement les juges d'appel dans une position impossible. D'un côté, la Commission affirme ne pas avoir compétence pour traiter de la question de l'écart salarial alors que, de l'autre, les juges d'appel, selon les enseignements de la Cour suprême en matière d'indépendance judiciaire, ne peuvent pas saisir le Gouvernement de la question ni entreprendre de négociations à ce sujet.

Il incombe précisément à la Commission, et non au Gouvernement, d'étudier la demande visant l'instauration d'un écart de rémunération entre juges d'appel et juges de première instance.

Notre position sur la compétence de la Commission reçoit d'ailleurs l'appui de l'Association canadienne des juges des cours supérieures (l'Association) et du

² Afin de respecter cette exigence, le Parlement mettait sur pied une Commission d'examen de la rémunération des juges (L.C. 1998, ch. 30, art. 5). La disposition législative se trouve maintenant à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, L.R.C. c. J-1.

Conseil canadien de la magistrature (CCM). Nous avons également appris que le Gouvernement est d'accord avec nous et qu'il ne contestera pas la position que nous défendons concernant cette question de compétence.

LA DEMANDE VISANT LA MISE EN PLACE D'UN ÉCART DE RÉMUNÉRATION

La présentation qui suit reprend pour l'essentiel ce que la Commission de 2003 qualifiait de «présentation fort convaincante»; nous avons peaufiné certains points, fait quelques ajouts et avons mis à jour les données statistiques de façon, selon nous, à rendre la présentation encore plus convaincante. Un ajout très significatif consiste dans l'étude que nous faisons de la situation existant au Royaume-Uni où, depuis 1974, les juges des Cours d'appel³ ont droit à une rémunération plus élevée. Nous traitons de la question en détail plus loin.

LE CONTEXTE

Le professeur Martin L. Friedland, dans son rapport au Conseil canadien de la magistrature *Une place à part : l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*⁴, propose que les juges d'appel reçoivent un traitement supérieur à celui des juges de première instance (p. 62) :

De même à mon avis, les juges d'appel devraient toucher un traitement supérieur à celui des juges de première instance. Tel est l'usage observé en Angleterre et aux États-Unis, et qui devrait être adopté dans notre pays. Une différence dans les traitements aurait été difficile par le passé du fait que dans certaines provinces, rien ne distinguait les fonctions respectives des juges d'appel et des juges de première instance. Par surcroît, la distinction entre juges de cour d'appel et juges de cour supérieure

³ Le mémoire final des juges des Cours d'appel du Canada, daté du 26 mars 2004, renvoyait sommairement à la situation existant au Royaume-Uni (p.10-11). Depuis lors, nous avons réussi à obtenir des documents qui permettent de mieux comprendre le changement intervenu.

⁴ Martin L. FRIEDLAND, *Une Place à part: L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, mai 1995.

de première instance n'était pas bien prononcée – du moins quant à leur nombre – avant le fusionnement des cours de comté et des cours de district avec les cours supérieures. Les cours de comté et de district n'existent plus au Canada.

(soulignement ajouté)

Après la publication du rapport du professeur Friedland, les juges de la Cour d'appel du Québec ont présenté un mémoire à la Commission d'examen de la rémunération des juges 1995 (la Commission de 1995). La Commission a toutefois décidé de ne pas aborder la question parce que la demande lui avait été transmise tardivement; les commissaires ont alors écrit : « Bien que nous soyons heureux d'avoir reçu ce mémoire, force est de constater qu'il nous a été présenté trop tard pour accorder au sujet qu'il aborde l'attention qu'il mérite »⁵.

Les juges de six cours d'appel ont présenté un mémoire à la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999 (la Commission de 1999) réclamant de nouveau l'instauration d'un écart de rémunération favorable aux juges d'appel canadiens.

Dans son rapport, la Commission de 1999 écrit avoir été «[séduite] par beaucoup de ces arguments [en faveur d'un écart de rémunération] »⁶. La Commission reportait toutefois l'étude de la question jusqu'à ce qu'elle reçoive d'autres informations. Elle s'engageait à étudier la question « de plus près si elle faisait l'objet d'un renvoi conformément à la *Loi sur les juges* (Canada) dans le cadre de [son] mandat »⁷. Le Gouvernement, seul autorisé par la loi à saisir la Commission entre ses révisions quadriennales régulières, n'a rien fait en ce sens.

⁵ Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges, p. 34.

⁶ Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges, le 31 mai 2000, p. 54.

⁷ *Idem*, p. 56.

Nous nous en sommes donc remis à la Commission de 2003, qui a conclu qu'elle n'avait pas la compétence pour décider de l'instauration d'un écart de rémunération.

Le bien-fondé de notre demande n'a donc jamais été tranché par une Commission⁸.

Nous demandons respectueusement à cette Commission de proposer un écart de rémunération équivalent à 6,7% du salaire des juges de première instance de nomination fédérale pour tous les juges (incluant les juges surnuméraires) œuvrant à plein temps au sein des différentes cours d'appel du Canada.

LA HIÉRARCHIE JUDICIAIRE

Le principe d'un écart entre la rémunération des juges d'appel et celle des juges de première instance est largement accepté dans les juridictions de *common law* où la mise en place d'un tel écart, favorable aux juges d'appel, constitue généralement la norme.

Nous soutenons qu'il existe un principe fondamental et incontournable qui, à lui seul, justifie cet écart de rémunération. Ce principe est reconnu partout, tant dans le secteur public que dans le secteur privé canadien, et, de fait, dans l'ensemble des sociétés démocratiques. Ce principe est au cœur même des principes qui régissent la structure des organisations et sur lesquels la société s'appuie pour établir la rémunération des individus pour leur travail. Ce principe, c'est celui de la hiérarchie.

⁸ À moins que le terme ne soit défini autrement, « Commission » signifie une Commission d'examen de la rémunération des juges.

Le principe d'un écart de rémunération est déjà appliqué à tous les échelons du système judiciaire canadien sauf, il faut bien le dire, en ce qui concerne la rémunération des juges des Cours d'appel. Les juges puînés de la Cour suprême du Canada reçoivent présentement 47 800 \$ (18,97%) de plus que les autres juges puînés de nomination fédérale. Les juges de première instance de nomination fédérale reçoivent une rémunération plus élevée que les juges de première instance de nomination provinciale. Les juges de nomination provinciale reçoivent un salaire plus élevé que les juges de paix. Finalement, les juges en chef et les juges en chef associés ou adjoints reçoivent une rémunération additionnelle attestant de leurs responsabilités distinctes et accrues. Les juges des Cours d'appel reçoivent toutefois exactement la même rémunération que les juges de première instance de nomination fédérale.

Il vaut la peine de mentionner qu'à l'époque où les cours de comté et de district existaient, les juges de nomination fédérale qui les composaient recevaient une rémunération moindre que celle des autres juges de nomination fédérale de première instance. En Ontario, par exemple, leur salaire était de 6 500 \$ inférieur à celui des juges de la Haute Cour⁹.

Les écarts de rémunération ont donc déjà existé, et existent toujours, sauf pour les juges des Cours d'appel.

Le système judiciaire canadien est structuré de façon hiérarchique. Cette hiérarchie reconnaît les fonctions, responsabilités et devoirs propres à chaque niveau du système judiciaire. Cette hiérarchie constitue un élément essentiel du cadre constitutionnel du système judiciaire canadien.

⁹ En 1985, le salaire des juges des cours de comté et de district en Ontario, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve et Labrador s'élevait à 82 600 \$ alors que celui des juges de la Haute Cour de l'Ontario et des cours de même niveau dans les autres provinces était de 89 100 \$, soit un écart de 6 500 \$ (7,87%). La *Loi sur les juges*, S.R.C. 1985, c. J-1, articles 12, 14, 17, 21 et 23.

La structure judiciaire se compose de cinq niveaux, la proportion de dossiers d'importance pour l'ensemble de la société augmentant à mesure qu'on gravit l'échelle hiérarchique :

1. La Cour suprême du Canada;
2. Les Cours d'appel de chacune des provinces et la Cour d'appel fédérale;
3. Les tribunaux de première instance desservis par des juges de nomination fédérale dans chacune des provinces et dans chacun des territoires, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt;
4. Les tribunaux de première instance desservis par des juges de nomination provinciale ou territoriale dans chacune des provinces et dans chacun des territoires et les *Masters*;
5. Les juges de paix et les commissaires, ou leur équivalent.

La vraie question que soulève notre mémoire concerne la place qu'occupent les juges des Cours d'appel dans la hiérarchie judiciaire de ce pays et les responsabilités qui leur échoient en conséquence. Le Parlement et les législatures ont créé les différents tribunaux et décidé de la place relative de chacun au sein de la hiérarchie judiciaire. Plus élevée est la place qu'un tribunal occupe au sein de la hiérarchie judiciaire canadienne, plus grande est la responsabilité des juges qui y oeuvrent. Le fait que les jugements prononcés par les Cours d'appel lient les tribunaux d'un niveau inférieur en est une illustration. Étant donné l'existence d'une hiérarchie entre les différents tribunaux qui forment le système judiciaire canadien, la question est de savoir quelle est la place des Cours d'appel au sein de cette hiérarchie? La réponse saute aux yeux. Les

Cours d'appel viennent immédiatement après la Cour suprême du Canada et occupent une place entre le plus haut tribunal du pays et les tribunaux d'instance.

Le fait que la rémunération des juges des Cours d'appel et celle des juges d'instance est identique constitue un anachronisme historique provenant d'une époque antérieure à la création de Cours d'appel distinctes. Il n'y avait alors qu'une seule Cour supérieure comportant à la fois une division d'appel et une division de première instance, avec une mobilité restreinte entre les deux divisions de la même cour. Cette époque est toutefois révolue. Il existe maintenant des Cours d'appel distinctes dans toutes les provinces et tous les territoires, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve et Labrador, où la Cour d'appel est une division de la Cour suprême provinciale. À cela il faut ajouter que le Parlement du Canada a récemment mis en place une Cour fédérale et une Cour d'appel fédérale, reconnaissant ainsi d'autant le principe de la hiérarchie judiciaire.

La décision du Parlement et des législatures de créer des Cours d'appel distinctes partout au Canada confirme la place unique que ces cours occupent maintenant au sein de la hiérarchie judiciaire.

Le système judiciaire confie un rôle de toute première importance aux Cours d'appel. Conformément aux principes énoncés par la Cour suprême¹⁰, leur rôle et leurs responsabilités ont considérablement évolué au cours des 25 dernières années. Étant donné que le droit d'interjeter appel à la Cour suprême est limité, les Cours d'appel constituent, pratiquement, le tribunal de dernier ressort dans 98%, environ, des affaires traitées au pays, avec toutes les responsabilités que cette situation impose. Les Cours d'appel ont la responsabilité de dire le droit dans la province et de voir au respect du principe de l'universalité, lequel commande que les mêmes règles de droit s'appliquent aux mêmes situations. Les Cours d'appel jouent un rôle significatif dans l'évolution et l'interprétation du

¹⁰ *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, p. 247-248.

droit. Elles font le droit et leurs arrêts font autorité, pas seulement dans la province mais également, dans certaines matières, partout au Canada. Les Cours d'appel sont également là pour corriger les erreurs des tribunaux de première instance. En outre, les Cours d'appel sont de plus en plus fréquemment saisies de renvois dans lesquels les gouvernements provinciaux demandent leur avis sur la validité constitutionnelle de lois complexes et, parfois, controversées.

Bref, les Cours d'appel remplissent des fonctions semblables à celles de la Cour suprême, quoique à un niveau se situant immédiatement sous celui occupé par cette dernière dans la hiérarchie judiciaire. Les juges de la Cour suprême méritent la rémunération plus élevée qu'ils reçoivent. Pour les mêmes raisons, les juges des Cours d'appel méritent une rémunération plus élevée compte tenu de l'importance comparative de leurs devoirs et responsabilités et de la position qu'ils occupent dans le système judiciaire. Nous soutenons qu'il faut accorder beaucoup d'importance à ce facteur objectif, et pertinent, au moment de déterminer un écart de rémunération approprié.

Les nominations à la Cour suprême du Canada illustrent également, à leur manière, le sens et l'importance de la hiérarchie au sein du système judiciaire canadien. Ces nominations proviennent presque toujours des Cours d'appel. Des 23 derniers juges nommés à la Cour suprême (1979-2007), deux venaient de la pratique privée alors que les 21 autres étaient des juges d'appel. Dans l'histoire récente, il n'est jamais arrivé qu'un juge de première instance accède directement à la Cour suprême. Ceci démontre bien la place qu'occupent les Cours d'appel et leurs juges au sein de la hiérarchie judiciaire.

La hiérarchie judiciaire protège l'intérêt public. Elle permet la remise en question des jugements prononcés par les tribunaux de première instance, augmentant d'autant la confiance du public dans l'administration de la justice. Le sous-paragraphe 26(1.1)c) de la *Loi sur les juges* exige de la Commission qu'elle

tienne compte « [du] besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature ». Cet objectif est très important puisque les Cours d'appel sont, de fait, les cours de dernier ressort dans la plupart des affaires au Canada. L'instauration d'un écart de rémunération devrait également encourager les juges de première instance à gravir les échelons de la hiérarchie judiciaire en leur procurant un incitatif supplémentaire. À notre avis, il n'existe aucune raison valable pour ne pas donner aux juges qui souhaitent se joindre à une Cour d'appel la motivation additionnelle qu'une rémunération plus élevée peut constituer.

L'argument voulant que la rémunération et les autres avantages doivent être suffisamment concurrentiels pour permettre le recrutement des meilleurs candidats possibles à la Cour suprême vaut également pour les Cours d'appel. Cela a été reconnu il y a plus de dix ans dans le rapport Friedland¹¹, qui proposait un écart de rémunération favorable aux juges des Cours d'appel au Canada. Cela est encore plus à propos aujourd'hui, compte tenu du poids accru des responsabilités qui incombent aux Cours d'appel. L'argument était de façon convaincante le raisonnement sous-jacent à l'instauration d'un écart de rémunération favorable aux juges d'appel. Il témoigne également de la reconnaissance de l'importance de la fonction et du rôle des juges d'appel.

Il est également important de rappeler que, tant dans la fonction publique que dans le secteur privé, de telles différences de traitement existent pour témoigner de la position hiérarchique que les individus occupent et des fonctions et responsabilités qui y sont associées. La règle est immuable : plus l'individu est haut placé dans la hiérarchie, plus grandes sont ses responsabilités et, en contrepartie, plus importante est sa rémunération. Nous entendons généralement qu'un juge a été « promu » ou « élevé » à la Cour d'appel et à la Cour suprême du Canada. Cela reflète fidèlement la réalité du rang que les Cours d'appel occupent

¹¹ Voir note 1, p. 54.

dans la hiérarchie judiciaire. Il n'est que juste et raisonnable que ce poste différent et plus élevé aille de pair, comme ailleurs, avec un salaire supérieur.

Le point de vue du public constitue sûrement un autre facteur objectif et pertinent dont il faut tenir compte en application du paragraphe 26(1) et du sous-paragraphe 26(1.1)d) de la *Loi sur les juges*. Le public canadien croit, et par conséquent accepte, que la rémunération du juge varie en fonction de sa position dans la hiérarchie judiciaire. Comme l'une des membres de la Commission de 2003 le faisait remarquer lors de l'audience du 4 février 2004 : ¹²

(...) je crois que la majorité, la grande majorité du public, du peuple canadien, est absolument convaincue qu'il existe déjà une différence de rémunération entre les juges d'instance et les juges des Cours d'appel.

[traduction]

Cette perception du public n'est pas étonnante. Le public canadien s'attend sans doute à ce que la rémunération augmente à mesure qu'une personne gravit les échelons de l'échelle hiérarchique judiciaire. Ce phénomène est en tout point conforme à ce qui se fait dans le secteur privé et dans le secteur public alors que ceux qui occupent un poste plus élevé, avec les responsabilités qui y sont inhérentes, sont mieux payés. Cette dichotomie entre, d'une part, la perception et les attentes du public et, d'autre part, la réalité, constitue un autre argument qui milite en faveur de l'instauration d'un écart de rémunération favorable aux juges des Cours d'appel.

LES ÉCARTS DE RÉMUNÉRATION DANS D'AUTRES JURIDICTIONS

L'écart de rémunération que nous demandons permettrait au Canada de s'aligner sur les autres États démocratiques dont la tradition juridique est semblable à la nôtre et où l'existence d'un écart de rémunération entre les juges d'appel et les juges d'instance est la norme.

¹² Transcription de l'audience, p. 234.

L'instauration d'un écart de rémunération favorable aux Lords juges de la Cour d'appel du Royaume-Uni, à laquelle nous faisons allusion précédemment, est fort éclairante.

Jusqu'en 1974, les juges de la Haute Cour et les Lords juges d'appel du Royaume-Uni recevaient le même salaire. En 1971, le Gouvernement du Royaume-Uni créait le *Review Body on Top Salaries* (le Review Body) et lui confiait le mandat de faire des recommandations visant, entre autres, le salaire des juges. Un Comité spécial, présidé par Lord Beeching, était chargé d'élaborer une recommandation concernant les juges. Dans son rapport, ce Comité spécial étudiait de façon très détaillée tout le système judiciaire, faisait des catégories et proposait des écarts de rémunération entre tous les niveaux du système. Le Comité recommandait ainsi d'accorder aux Lords juges d'appel une rémunération plus élevée que celle versée aux juges de la Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles. La recommandation était ainsi rédigée :

Lords juges d'appel

27. Les juges de la Haute Cour et de la Cour d'appel ont toujours reçu le même salaire. Ils accomplissent des tâches différentes, mais la fonction de Lord juge d'appel exige des qualités intellectuelles exceptionnelles, et la nomination d'un juge de la Haute Cour à la Cour d'appel est vue comme une promotion. Par contre, les juges d'appel n'ont pas à se déplacer, avec les inconvénients que cela implique et dont nous avons tenu compte en évaluant la tâche des juges de la Haute Cour. Tout bien considéré, nous sommes d'avis que l'écart de rémunération est justifié compte tenu de la promotion qu'une nomination à la Cour d'appel représente. Nous estimons toutefois que cet écart ne devrait pas être considérable puisque ce qui le justifie est contrebalancé par l'absence des inconvénients liés aux déplacements.¹³

[traduction]

¹³ Extrait du *Review Body on Top Salaries*, rapport no 6, Décembre 1974, Cmd. 5846, annexe E, paragr. 27, p. 93.

En acceptant la recommandation du Comité spécial, le Review Body écrivait ceci :

Le rapport du Comité spécial

83. [...] De façon précise, il recommandait la mise en place d'un écart de rémunération entre les Lords juges d'appel et les juges de la High Court, compte tenu de la promotion que constitue pour un juge de la High Court le fait d'être nommé à la Cour d'appel¹⁴.

Notre avis

93. [...] À d'autres égards également, nous souscrivons à l'avis du Comité spécial, incluant la nécessité de regrouper un certain nombre de postes existant pour fins de rémunération, et d'accorder aux Lords juges de la Cour d'appel un écart de rémunération par rapport aux juges de la Haute Cour en Angleterre et au Pays de Galles.¹⁵

[traduction]

[soulignement ajouté]

À la suite de ce rapport, les juges de la Haute Cour reçurent un salaire annuel de £21 000 alors que les Lords juges d'appel reçurent £22 500, soit un écart de 7,14%.

Quelques années plus tard, en 1978, le Review Body souscrivait à la recommandation d'un Sous-comité, présidé par Sir George Coldstream, d'instaurer un écart de rémunération favorable aux juges d'appel pour l'Irlande du Nord et l'Écosse¹⁶. À ce sujet, concernant plus précisément l'Irlande du Nord, le Review Body écrivait :

66. [...] Le Sous-comité conclut, s'appuyant sur des bases juridiques seulement, que le juge puîné de l'Irlande du Nord doit être au même niveau hiérarchique que le juge de la Haute Cour de

¹⁴ *Id.*, note 10, c. 4, p. 31.

¹⁵ *Id.*, note 10, c. 4, p. 35.

¹⁶ *Review Body on Top salaries*, rapport no 10, juin 1978, Cmmd. 7253.

l'Angleterre et du Pays de Galles, et que la rémunération des Lords juges d'appel devrait être plus élevée que celle des juges puînés, nonobstant leur interchangeabilité, afin de créer une étape claire de « promotion » de la Haute Cour vers la Cour d'appel. [...]

[traduction]

[soulignement ajouté]

En proposant l'instauration d'un écart de rémunération, le Sous-comité insistait sur le fait qu'une nomination à la Cour d'appel constituait une promotion et, bien qu'il y ait une certaine interchangeabilité possible entre les juges, que cela justifiait un écart de rémunération :

Lords juges d'appel

29. En raison de l'interchangeabilité existant entre les juges puînés et les Lords juges en Irlande du Nord, le comité aviseur de 1972 a choisi de ne pas suivre le modèle créé en Angleterre et au Pays de Galles et de ne pas proposer d'écart de rémunération entre les juges de la Haute Cour et ceux de la Cour d'appel. Nous avons étudié cette question de nouveau et nous sommes convaincus, bien que l'interchangeabilité soit toujours un facteur important et nécessaire au fonctionnement efficace d'un petit appareil judiciaire, au plus haut échelon, que cela ne devrait pas l'emporter sur le fait qu'une nomination à la Cour d'appel constitue une promotion et que la pratique bien établie (selon ce que l'on nous a dit) veut que les nominations à la Cour d'appel se fassent exclusivement à partir du bassin des juges de la Haute Cour. Nous estimons que l'instauration d'un écart de rémunération est justifiée et qu'il devrait être identique à celui que nous avons proposé pour l'Angleterre et le Pays de Galles¹⁷.

[traduction]

[soulignement ajouté]

Le Sous-comité a suivi le même raisonnement en ce qui concerne les juges écossais.

Le Gouvernement du Royaume-Uni a entériné la recommandation du Review Body de telle sorte que, depuis 1978, les juges d'appel d'Angleterre, du

¹⁷ *Id.*, note 11, annexe J.

Pays de Galles, d'Irlande du Nord et d'Écosse ont droit au même salaire et au même écart de rémunération par rapport à la rémunération des juges de la Haute Cour.

Le raisonnement est d'autant plus convaincant au Canada puisqu'en pratique, il n'y a pas d'interchangeabilité entre les juges des Cours d'appel et ceux des tribunaux de première instance.

L'étude des salaires payés à l'étranger révèle les écarts de rémunération suivants en faveur des juges des Cours d'appel.

ANGLETERRE, PAYS DE GALLES, ÉCOSSE ET IRLANDE DU NORD

Au 1er novembre 2007, les salaires des juges puînés sont les suivants :

| HIGH COURT | COURT OF APPEAL | HOUSE OF LORDS |
|-------------------|------------------------|-----------------------|
| £165,900 | £188,900 | £198,700 |

Les juges de la Cour d'appel reçoivent £23 000 (13,86%) de plus que les juges de la High Court alors que les Lords juges de la Chambre des Lords sont payés £32 800 (19,77%) de plus que les juges de la High Court.

ÉTATS-UNIS

Depuis 2006, les différences entre les salaires des juges puînés des cours fédérales sont les suivantes :

| DISTRICT COURT (1^{ère} instance) | CIRCUIT COURTS (Cours d'appel) | SUPREME COURT |
|--|---|----------------------|
| \$165,200 (U.S.) | \$175,100 (U.S.) | \$203,000 (U.S.) |

Les juges des Cours d'appel reçoivent donc 9 900 \$ (5,99%) de plus que les juges de première instance alors que les juges de la Cour suprême sont payés 37 800 \$ (22,88%) de plus.

Dans tous les états américains, sans exception, il existe un écart entre la rémunération des juges des tribunaux de première instance et celle des juges des Cours d'appel, que cette Cour d'appel soit le tribunal de dernier ressort ou qu'elle soit une cour d'appel intermédiaire.

NOUVELLE-ZÉLANDE

En date du 1^{er} octobre 2006, les salaires des juges puînés sont les suivants :

| HIGH COURT | COURT OF APPEAL | SUPREME COURT |
|-------------------|------------------------|----------------------|
| 315 000 \$ | 340 000 \$ | 363 000 \$ |

Les juges de la Cour d'appel reçoivent 23 000 \$ (6,33%) de plus que ceux de la High Court et les juges de la Cour suprême 48 000 \$ (15,23%) de plus.

LA MESURE DE L'ÉCART DE RÉMUNÉRATION

Nous demandons un écart de rémunération équivalent à 6,7% du salaire des juges de première instance.

À l'heure actuelle, la différence entre le salaire versé aux juges de la Cour suprême et celui versé aux juges de première instance est de 47 800 \$¹⁸ ou 18,97%. Nous estimons qu'environ 35% de cet écart traduirait adéquatement, pour le moment, la place qu'occupent les Cours d'appel dans la hiérarchie judiciaire, entre les juges de la Cour suprême et les juges de nomination fédérale oeuvrant en première instance¹⁹.

Comme nous ignorons les salaires que cette Commission recommandera pour les juges puînés de la Cour suprême et ceux des tribunaux de première instance, nous exprimons donc notre demande en pourcentage, soit 6,7% de plus que le salaire versé aux juges de première instance ou, encore, 35% de la différence entre le salaire des juges de la Cour suprême et celui des juges de première instance.

AUTRES SUJETS

Avant de conclure, il nous semble opportun de répondre à certaines questions qui ont été soulevées dans le passé et qui risquent d'être soulevées à nouveau. Nous ne traiterons donc pas des questions qui ont déjà été soulevées et présentées comme des obstacles à notre demande, mais qui, maintenant, semblent avoir été abandonnées, comme, par exemple, l'argument relatif à un possible impact constitutionnel sur les compétences provinciales en raison du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁰.

¹⁸ Le salaire annuel des juges de la Cour suprême est de 299 800 \$ alors que celui des juges de première instance est de 252 800 \$.

¹⁹ Calculé en fonction des salaires actuels, l'écart de rémunération proposé représenterait 16 834 \$.

²⁰ Le Mémoire présenté par les juges d'appel à la Commission de 2003 en date du 8 décembre 2003 traite de cet argument à la page 7.

La Commission de 2003 fait allusion au fait que certains voient l'instauration d'un écart de rémunération comme un facteur de division au sein de la magistrature. Cette affirmation nous paraît sans fondement. Elle ne repose sur rien de concret. Les traitements varient déjà entre les divers niveaux de tribunaux, sauf un. Il n'y a pas lieu de croire que l'instauration d'un écart de rémunération favorable aux juges d'appel mènerait à moins de bonne volonté, de respect, de collégialité et d'échange entre ces derniers et les juges de première instance qu'il n'en existe présentement entre tous les juges, à tous les niveaux du système judiciaire canadien. En fait, la plupart d'entre nous avons siégé en première instance avant d'être nommés à la Cour d'appel. Les juges sont bien au fait de la structure du système au sein duquel ils oeuvrent. La manière dont les juges se traitent les uns les autres ne dépend pas de la rémunération qu'ils reçoivent. Et cela ne devrait pas changer. De plus, il existe déjà nécessairement une certaine distance institutionnelle entre les deux niveaux de façon à préserver l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité du processus d'appel.

Il faut souligner que ce n'est pas sur cet argument que, devant la Commission de 2003, le Gouvernement a fondé son opposition à l'instauration d'un écart de rémunération. Avec raison d'ailleurs. Il serait déraisonnable que l'idée, par ailleurs juste et justifiée, d'un écart de rémunération puisse être rejetée simplement parce que quelques juges la désapprouvent ou brandissent le spectre d'un vague effet de discorde appréhendé. Une telle suggestion équivaut à dire qu'une mauvaise décision devrait être prise simplement pour éviter une prétendue zizanie.

De toute manière, cet argument ne repose sur rien de solide. Personne n'a expliqué de façon rationnelle en quoi le fait de payer plus les juges oeuvrant à un niveau donné de la hiérarchie judiciaire aurait pour effet de semer la discorde. Les juges d'appel ne suggèrent pas d'être payés plus au détriment des juges des autres tribunaux. Peu importe le niveau hiérarchique des tribunaux auxquels ils

appartiennent, les juges devraient recevoir une rémunération équitable, proportionnelle aux devoirs et aux responsabilités constitutionnelles qui leur incombent.

Certains ont souligné qu'il n'y avait pas unanimité au sein des juges d'appel canadiens. À notre avis, cela est sans importance. Il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'il y ait unanimité, et ce, quel que soit le sujet. Une majorité claire et significative de juges des Cours d'appel appuie publiquement la présente demande et la plupart de ces juges étaient auparavant des juges de première instance. Nous soutenons respectueusement que notre demande répond aux exigences de la *Loi sur les juges* et qu'elle devrait être accueillie.

Nous tenons aussi à souligner que le simple fait qu'un certain nombre de juges d'appel n'ont pas fait connaître leur point de vue publiquement ne signifie pas qu'ils s'opposent à notre demande ou qu'ils sont satisfaits de la situation actuelle. Il est possible qu'un bon nombre d'entre eux, bien que d'accord avec la demande, préfèrent, pour des raisons personnelles ou professionnelles, ne pas faire connaître leur opinion. Le nombre de juges qui appuient la présente demande est non seulement substantiel en lui-même, mais il représente en outre plus des deux tiers des juges des Cours d'appel au Canada.

Le fait que plus des deux tiers des juges d'appel – ce qui constitue une majorité claire et significative – expriment publiquement leur insatisfaction et demandent à cette Commission de recommander l'instauration d'un écart de rémunération constitue une preuve éloquente du caractère problématique de la situation actuelle. Compte tenu de la discrétion habituelle des juges canadiens, il est particulièrement remarquable qu'un si grand nombre de juges d'appel quittent la quiétude et la sécurité de l'anonymat pour prendre position publiquement afin que soit corrigée une situation maintenant injuste et injustifiée.

Certains (mais pas le Gouvernement) ont soutenu que les juges des Cours d'appel ne devraient pas recevoir un traitement plus élevé que les juges d'instance car ils siègent généralement en formation de trois et peuvent ainsi s'entraider. Cet argument repose sur l'idée qu'il est plus difficile de siéger seul qu'en formation. Les juges des Cours d'appel accomplissent pourtant seuls la plus grande partie de leurs tâches, tant au chapitre de la préparation des audiences qu'à celui de l'écriture des motifs. Plus important encore, le fait de travailler en formation est souvent un exercice exigeant et stressant en soi; les juges d'appel doivent relever ce défi quotidiennement en s'efforçant de faire consensus afin d'assurer la certitude de la règle de droit, ce qui est essentiel à l'administration de la Justice. Cette tâche n'est pas facile. Cela est particulièrement vrai aujourd'hui alors que les juges d'appel, qui proviennent d'horizons différents, sont appelés à résoudre des questions difficiles et complexes qui affectent toute la société canadienne.

En conséquence, l'argument voulant qu'il n'y ait pas matière à écart de rémunération étant donné que les juges d'appel siègent en formation, n'est pas sérieux. D'ailleurs, si le fait de siéger en formation devait priver les juges d'appel du droit à une rémunération plus élevée, que dire des juges de la Cour suprême du Canada qui siègent généralement en formation de cinq, sept ou neuf juges? À l'évidence, le fait qu'un juge siège seul ou en formation (de trois, cinq ou neuf juges) ne doit pas être pris en compte dans l'évaluation de ce qui serait juste et raisonnable pour les juges d'appel.

La Commission de 1999 évoquait la possibilité d'étudier des données statistiques afin de comparer la charge de travail respective d'un tribunal de première instance et d'une Cour d'appel. Nous estimons inopportun d'engager un tel débat qui risquerait d'être perçu comme visant à diminuer la valeur du travail fait par les juges siégeant à d'autres niveaux qu'à la Cour d'appel. L'importance

du travail fait par tous les juges au Canada, depuis le juge de paix jusqu'au juge de la Cour suprême du Canada, est reconnue par tous.

Il serait inutile, voire déplacé, de suggérer que les juges de la Cour suprême devraient justifier la rémunération plus élevée dont ils bénéficient en prouvant qu'ils travaillent plus fort ou qu'ils accomplissent des tâches plus importantes que les juges des Cours d'appel, ou encore, que les juges de première instance de nomination fédérale devraient se voir imposer un fardeau de preuve semblable pour justifier la rémunération plus élevée dont ils bénéficient par rapport aux juges de première instance de nomination provinciale. Il serait tout aussi incorrect d'exiger des juges d'appel qu'ils fassent ce genre d'exercice. Une telle démonstration n'a jamais été requise pour justifier les différences de traitement qui existent présentement entre les différentes cours du Canada. Les juges oeuvrant au sein des Cours d'appel ne devraient pas être traités différemment. En février 2004, lors des auditions devant la Commission de 2003, les avocats du Gouvernement ont d'ailleurs reconnu qu'il était inopportun de procéder à une comparaison de la charge de travail.

CONCLUSION

Le mandat de la Commission de 2007 consiste à déterminer si les traitements, prestations et autres avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants eu égard aux facteurs énumérés dans la loi.

Les paragraphes 26(1) et (1.1) de la *Loi sur les juges* édictent que :

26. (1) The Judicial Compensation and Benefits Commission is hereby established to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this Act **26.** (1) Est établie la Commission d'examen de la rémunération des juges chargée d'examiner la question de savoir si les traitements et autres prestations prévues

| | |
|--|---|
| and into the adequacy of judge's benefits generally. | par la présente loi, ainsi que de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges <u>sont satisfaisants</u> . |
| (1.1) In conducting its inquiry, the Commission shall consider | (1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants: |
| (a) The prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government; | a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement; |
| (b) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence; | b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire; |
| (c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and | c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature; |
| (d) any other <u>objective criteria that the Commission considers relevant</u> . | d) tout autre <u>facteur objectif qu'elle considère pertinent</u> . |

(soulignement ajouté)

Compte tenu de ces dispositions législatives, si un salaire n'est pas équitable ni justifié à la lumière de tous les facteurs énumérés, il ne s'agit pas d'un salaire satisfaisant. Ainsi, s'il est équitable et justifié, à la lumière de tous les facteurs énumérés, que les juges d'appel reçoivent une rémunération plus élevée, il s'ensuit qu'une recommandation en ce sens s'impose de façon à permettre d'atteindre l'objectif législatif voulant que les traitements soient satisfaisants. Dans l'examen de la question de savoir si le traitement consenti aux juges des Cours d'appel est satisfaisant, le sous-paragraphe 26(1.1)d) de la *Loi sur les juges* exige expressément de la Commission qu'elle tienne compte de tout autre «facteur objectif qu'elle considère pertinent».

Nous avons démontré, à la lumière de facteurs objectifs pertinents²¹ tels que:

- a) le rôle et les responsabilités actuelles des Cours d'appel;
- b) le rang qu'occupent les Cours d'appel dans la hiérarchie judiciaire canadienne;
- c) l'étude des traitements versés aux juges dans d'autres juridictions comparables; et enfin,
- d) les conditions prévalant dans d'autres champs d'activités, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

que le versement aux juges d'appel d'une rémunération plus élevée que celle de leurs collègues de première instance est nécessaire pour atteindre l'objectif législatif visant à ce qu'ils reçoivent un traitement satisfaisant.

De plus, cet écart de rémunération est nécessaire pour permettre le recrutement des meilleurs candidats possibles pour les Cours d'appel.

Nous prions cette Commission de recommander, dans le rapport qu'elle remettra au ministre de la Justice, l'instauration d'un écart de rémunération favorable aux juges (incluant les juges surnuméraires) qui oeuvrent à plein temps au sein des différentes Cours d'appel du Canada de façon à ce que leur rémunération soit de 6,7% plus élevée que celle versée aux juges de première instance de nomination fédérale ou, encore, plus élevée d'un montant équivalent à 35% de la différence entre le salaire des juges de la Cour suprême et celui des juges de première instance de nomination fédérale. La différence actuelle en

²¹ selon la norme établie au paragraphe 26(1) et au sous-paragr. 26(1.1)d) de la *Loi sur les juges*.

terme de pourcentage entre le salaire des juges en chef des Cours d'appel et celui des juges puînés de ces cours devrait être maintenue.

Respectueusement soumis

Le 10 décembre 2007

| |
|--|
| <p>Juge-coordonnateur pour les fins de ce mémoire : L'Honorable Joseph R. Nuss, j.c.a. Cour d'appel du Québec Édifice Ernest-Cormier 100, rue Notre-Dame Est, bureau 2.48 Montréal, Québec H2Y 4B6 (514) 393-2012 (514) 864-3130 (Télec.) jrnuss@judex.qc.ca</p> |
|--|