

Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la commission d'examen de la rémunération des juges 2007

Le cadre constitutionnel de la rémunération et des avantages des juges

L'établissement de la rémunération des juges est régi par des principes constitutionnels conçus pour assurer la confiance de la population dans l'indépendance et l'impartialité de la magistrature. À l'échelon fédéral, l'article 100 de la Constitution prévoit que le Parlement doit déterminer la rémunération et les avantages des juges. Outre les mesures de protection de l'article 100, la Cour suprême du Canada a établi une exigence constitutionnelle prévoyant la mise sur pied d'une commission « indépendante, objective et efficace » dont l'objet est de dépolitiser le processus de rémunération des juges et de préserver ainsi l'indépendance de la magistrature^[1].

En 1998, la *Loi sur les juges* a été modifiée afin de prévoir l'établissement, tous les quatre ans, d'une commission d'examen de la rémunération des juges pour faire enquête sur la suffisance de la rémunération et des avantages pécuniaires des juges^[2]. La *Loi sur les juges* énonce des facteurs précis qui régissent l'examen par la Commission, le gouvernement et le Parlement du caractère « satisfaisant » de la rémunération. Ces facteurs sont les suivants :

- l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

Le 30 mai 2008, la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2007 a présenté son rapport au ministre de la Justice comme l'exige la *Loi*. Ses recommandations clés comprennent^[3] :

- Le traitement des juges puînés soit fixé à 264 300 \$, à compter du 1er avril 2008 (y compris l'indexation prévue par la loi avec effet à cette date) avec une augmentation additionnelle de 2 % au-delà de l'indexation prévue par la loi aux 1er avril 2009, 2010 et 2011.
- Les traitements des juges des cours d'appel des provinces et ceux de la Cour d'appel fédérale soient augmentés d'un 3 % additionnel (soit 272 200 \$ avec effet au 1er avril 2008) pour établir un écart de traitement pour les juges des cours d'appel.
- Une augmentation conséquente de 3 % soit accordée aux traitements du juge en chef du Canada, des juges de la Cour suprême du Canada ainsi qu'aux juges en chef et aux juges en chef adjoints des cours d'appel pour maintenir les écarts de traitements existants pour ces postes.

La réponse du gouvernement a été retardée afin de permettre au gouvernement d'examiner le Rapport de la commission compte tenu des changements importants relatifs

à un critère clé en vertu duquel la commission a fait ses recommandations, soit *l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement*.

Le gouvernement conclut que, compte tenu de la détérioration importante de l'état de l'économie au Canada et la position financière du gouvernement, il ne serait pas raisonnable de mettre en œuvre les recommandations de la Commission. La présente réponse fournit l'explication et la justification publiques de cette décision, comme l'exige la Constitution, compte tenu du critère établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner c. Alberta*^[4].

Changement dans les conditions économiques

Les conditions économiques globales et la position financière du gouvernement se sont détériorées considérablement depuis que la Commission a conclu son enquête et soumis son rapport au ministre de la Justice le 30 mai 2008. La détérioration des perspectives économiques, son incidence sur les revenus du gouvernement et la nécessité pour le gouvernement d'adopter des mesures extraordinaires pour répondre à une menace économique immédiate tout en garantissant la croissance et la prospérité à long terme du Canada, ont été soulignées dans le *Budget de 2009 – Le plan d'action économique du Canada*, annoncé le 27 janvier 2009.

Le *Budget de 2009 – Le plan d'action économique du Canada*, a annoncé des mesures pour stimuler l'économie, protéger les Canadiens et Canadiennes en cette période de récession mondiale et investir dans la croissance à long terme. Il a aussi souligné des mesures pour gérer les dépenses, y compris des mesures pour limiter les dépenses discrétionnaires des ministères et agences fédérales ainsi que le dépôt de textes de loi qui garantiront la prévisibilité de la rémunération du secteur public fédéral pendant cette période de difficulté économique. Les textes de loi ont maintenant été déposés pour mettre en place des augmentations salariales annuelles pour l'administration publique fédérale (y compris les cadres supérieurs de la fonction publique, les détenteurs de charge publique et les députés) de 2,3 % en 2007-2008 et de 1,5 % pour les trois années suivantes.

De l'avis du gouvernement, le public pourrait raisonnablement s'attendre à ce que les juges soient assujettis à des mesures de restriction similaires. La Cour suprême du Canada a établi que c'est en vue d'assurer la confiance du public dans la magistrature que la rémunération des juges devrait être assujettie aux mesures touchant les salaires de toutes les autres personnes rémunérées sur les fonds publics. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération de la cour provinciale (Î.-P.-É)*, le juge en chef Lamer avait fait remarquer que l'égalité de traitement aide « à maintenir la perception d'indépendance de la magistrature précisément parce qu'on ne réserve pas un traitement distinct aux juges »^[5]. Voici l'explication qu'il avait donnée :^[6]

*À mon avis, le risque d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière est nettement plus grand lorsque les juges sont traités différemment des autres personnes rémunérées sur les fonds publics. Voilà pourquoi notre Cour s'est attachée principalement aux mesures de discrimination dans *Beauregard*. Comme l'a affirmé le professeur Renke, op. cit., dans le contexte des présents pourvois (à la p. 19) :*

[traduction] [...] si on épargnait aux juges les réductions de rémunération touchant les autres groupes du secteur public, une personne raisonnable pourrait fort bien conclure que les juges ont fait des pressions dans les coulisses. Le fait que les juges soient exemptés pourrait être perçu comme

le résultat de pactes occultes ou d'engagements secrets à favoriser l'État. Le fait d'exempter les juges de coupures salariales généralisées risque tout autant de soulever des doutes quant à l'indépendance de la magistrature que la diminution de la rémunération des juges dans le contexte de réductions générales applicables au secteur public.

Le gouvernement convient que la rémunération des juges est assujettie à certaines exigences uniques qui ne s'appliquent pas à d'autres personnes rémunérées sur les fonds publics. Tout particulièrement, il est nécessaire d'assurer que la rémunération des juges ne tombe pas sous le « minimum » requis pour protéger la sécurité financière, notamment par l'érosion de la rémunération au fil des ans. L'objet de ce minimum est d'éviter que les juges soient perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière comme cela s'est produit dans bon nombre de pays^[7]. Les juges des Cours supérieures du Canada sont protégés contre l'érosion des niveaux de rémunération par l'indexation annuelle prévue par la loi, laquelle sera maintenue, et par le mécanisme d'examen quadriennal de la rémunération des juges.

Le gouvernement est conscient du caractère unique du processus quadriennal d'examen de la rémunération des juges qui limite la possibilité de rajustement intérimaire durant la période quadriennale. Toutefois, si les conditions économiques actuelles s'amélioraient avant la prochaine commission d'examen justifiant ainsi des améliorations salariales, ces circonstances pourraient être prises en considération par la commission.

ANNEXE A

Les recommandations de la troisième Commission d'examen de la rémunération des juges

• Recommandation 1

- **La Commission recommande que :**

Le traitement des juges puînés soit fixé à 264 300 \$, à compter du 1er avril 2008, y compris l'indexation prévue par la loi avec effet à cette date; et que

Le traitement des juges puînés soit majoré suivant l'indexation prévue par la loi les 1er avril 2009, 2010 et 2011, plus 2 % avec effet à chacune de ces dates, non composé (en d'autres termes, multiplier le traitement de l'année précédente par le montant de l'indexation prévue par la loi auquel on aura ajouté 2 %).

• Recommandation 2

- **La Commission recommande que :**

Les intérêts ne soient pas versés pour les rajustements rétroactifs des traitements des juges nommés par le gouvernement fédéral.

• Recommandation 3

- **La Commission recommande que :**

Un écart de traitement soit versé aux juges puînés des cours d'appel des provinces ainsi qu'à ceux de la Cour d'appel fédérale, et que le traitement des juges puînés nommés à ces

cours soit fixé à 272 200 \$ avec effet au 1er avril 2008, y compris l'indexation prévue par la loi avec effet à cette date.

• **Recommandation 4**

o **La Commission recommande que :**

Un écart de traitement continue d'être accordé au juge en chef du Canada et aux juges de la Cour suprême du Canada ainsi qu'aux juges en chef et aux juges en chef adjoints des cours de première instance et des cours d'appel;

L'écart de traitement en faveur des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours de première instance soit établi en fonction du traitement des juges puînés nommés à ces cours;

L'écart de traitement en faveur des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours d'appel soit établi en fonction du traitement des juges puînés nommés à ces cours;

L'écart de traitement en faveur du juge en chef du Canada et des juges de la Cour suprême du Canada et soit établi en fonction du traitement des juges puînés nommés aux cours d'appel;

Avec effet au 1er avril 2008, les taux de traitement soient fixés aux niveaux suivants, en incluant l'indexation prévue par la loi :

Cour suprême du Canada

Juge en chef du Canada

Juges

349 800 \$

323 800 \$

Cour d'appel fédérale et cours d'appel

Juges en chef

Juges en chef adjoints

298 300 \$

298 300 \$

Cour fédérale, Cour canadienne de l'impôt et cours de première instance

Juges en chef

Juges en chef adjoints

289 700 \$
289 700 \$

• **Recommandation 5**

- **La Commission recommande que :**

La *Loi sur les juges* soit modifiée de manière à ce que les juges principaux des cours territoriales qui optent pour le statut de juge surnuméraire soient traités de la même façon en ce qui concerne la pension de retraite que les juges en chef qui optent pour le statut de juge surnuméraire.

• **Recommandation 6**

- **La Commission recommande que :**

Si les gouvernements des territoires prennent des mesures visant à permettre aux juges principaux qui n'ont pas encore le droit d'opter pour le statut de juge surnuméraire d'abandonner leur charge de juge principal pour exercer celle d'un juge puîné et recevoir le traitement d'un juge puîné, la *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte que la pension de retraite d'un ancien juge principal soit calculée à partir du traitement d'un juge principal.

• **Recommandation 7**

- **La Commission recommande que :**

La *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte qu'un juge nommé à une cour d'appel qui accepte ensuite une nomination à une cour de première instance, et qui reçoit alors le traitement d'un juge de première instance, bénéficie d'une pension de retraite fondée sur le traitement de son ancien poste de juge d'une cour d'appel.

• **Recommandation 8**

- **La Commission recommande que :**

Une allocation de déménagement à la retraite ne soit pas accordée aux juges des cours supérieures et des cours d'appel des provinces.

• **Recommandation 9**

- **La Commission recommande que :**

Avec effet au 1er avril 2008, les indemnités pour frais de représentation passent à 22 500 \$ pour le juge en chef de la Cour suprême du Canada, à 15 000 \$ pour le juge en chef de la Cour d'appel fédérale et les juges en chef des provinces, à 12 000 \$ pour les autres juges de la Cour suprême du Canada, à 12 000 \$ pour les autres juges en chef et juges en chef adjoints et les juges principaux, et à 6 000 \$ pour les juges principaux régionaux de

• **Recommandation 10**

- **La Commission recommande que :**

Le juge principal du droit de la famille de l'Ontario bénéficie des mêmes indemnités pour frais de représentation que les autres juges principaux régionaux de cette province.

• **Recommandation 11**

- **La Commission recommande que :**

Les dispositions de la *Loi sur les juges* relatives au remboursement des dépens des représentants de la magistrature qui participent au processus d'examen de la Commission quadriennale demeurent inchangées.

• **Recommandation 12**

- **La Commission recommande que :**

La future commission qui ne compte aucun membre ayant de l'expérience dans le domaine de la rémunération envisage fortement d'engager un expert de l'extérieur pour l'aider dans ce domaine.

• **Recommandation 13**

- **La Commission recommande que :**

Bien que la continuité de la dotation des postes liés à la Commission ne puisse pas toujours être garantie, des processus soient établis pour permettre le transfert efficace de la connaissance institutionnelle entre l'ancien et le nouveau personnel de la Commission.

• **Recommandation 14**

- **La Commission recommande que :**

Lorsqu'il y a eu consensus sur une question en particulier dans le cadre d'une enquête d'une commission antérieure, en l'absence de preuves démontrant un changement, la Commission tient compte de ce consensus et que celui-ci se reflète dans les soumissions des parties.

• **Recommandation 15**

- **La Commission recommande que :**

Les parties examinent des façons de simplifier les documents produits pour les commissions futures et, dans les cas où la production d'une série de données et d'une analyse des données en question est justifiée, ces travaux soient faits en collaboration.

-
- ^[1] *Renvoi relatif à la Rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île du Prince Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (*Renvoi relatif à la rémunération des juges*), par. 131.
 - ^[2] *La Loi sur les juges*, L.R. 1985, ch. J-1, modifiée (« *Loi sur les juges* »), par. 26 (1).
 - ^[3] Les recommandations de la Commission sont à l'annexe A.
 - ^[4] [2005] 2 R.C.S. 286 : Reconnaissant que les décisions concernant l'affectation des ressources publiques appartiennent aux législatures et aux gouvernements, la Cour a conclu que ceux-ci ont le droit de rejeter ou de modifier les recommandations de la Commission, à condition :
 1. d'avoir justifié sa décision par un motif légitime;
 2. que les motifs invoqués par le gouvernement aient un fondement raisonnable;

3. que dans l'ensemble, par déférence à l'opinion du gouvernement, le mécanisme d'examen par la Commission ait été respecté et les objectifs de recours à la Commission - à savoir préserver l'indépendance de la magistrature et dépolitiser la fixation de la rémunération des juges - aient été atteints.

- [\[5\]](#) *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, par. 156.
- [\[6\]](#) *Ibid.*, par. 158.
- [\[7\]](#) *Ibid.*, par. 135.