

Mémoire à propos des
Traitements et avantages sociaux accordés
aux juges

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

Janvier 2000

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire à propos des Traitements et avantages sociaux accordés aux juges

AVANT-PROPOS 5

I. INTRODUCTION 1

II. PROCESSUS DE RÉVISION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 3

III. TRAITEMENT DES JUGES 5

IV. PENSIONS DES JUGES 6

A. La règle du total des 80 ans 6

B. Statut de surnuméraire 8

C. Prestations au survivant dans le cas des conjoint(e)s de fait
et de même sexe 9

D. Rente réversible 10

V. CONCLUSION 12

VI. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 12

AVANT-PROPOS

L'Association du barreau canadien est un organisme national qui représente plus de 36 000 juristes, avocat(e)s, notaires, professeur(e)s et étudiant(e)s en droit dans l'ensemble du Canada. L'Association s'est fixé comme objectifs prioritaires l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par le Comité permanent chargé des traitements des juges et des pensions des conjoint(e)s des juges de l'Association du Barreau canadien; le bureau national a fourni son assistance par le biais de la Direction de la législation et de la réforme du droit. Ce mémoire a été examiné par le Comité de législation et de réforme du droit et approuvé à titre de déclaration publique de la Section nationale de droit pénal de l'Association du Barreau canadien.

Mémoire à propos des
Traitements et avantages sociaux accordés aux juges

I. INTRODUCTION

Parmi ses principaux objectifs, l'Association du Barreau canadien (ABC) cherche à promouvoir les améliorations à l'administration de la justice et à maintenir la qualité supérieure du système judiciaire au Canada. La séparation du pouvoir judiciaire des pouvoirs exécutif et législatif constitue l'une des pierres angulaires de notre système et, par extension, de notre démocratie même. Comme l'a noté la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*,¹ l'indépendance judiciaire protège les citoyen(ne)s contre les abus de pouvoir de l'État. Cette indépendance est également un élément essentiel du fédéralisme car elle empêche un palier de gouvernement d'empiéter sur ce qui relève de la compétence d'un autre.

Dans le *Renvoi Î.-P.-É.*, la Cour a réitéré que l'indépendance des juges comporte trois volets essentiels : l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. Les deux premiers éléments ont chacun deux dimensions qui protègent à la fois chaque juge et les cours de justice en tant qu'institutions. La dimension institutionnelle est importante, car elle souligne le rôle de ces cours en tant que gardiennes de la Constitution, de la primauté du droit, de l'égalité et du processus démocratique. Elle témoigne d'un engagement profond de la société canadienne à séparer les pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif.

Tout compte fait, l'indépendance judiciaire est évidente aux yeux de tous et toutes si l'on croit que les juges forment des jugements libres de toute influence économique ou politique. La sécurité financière exige alors que le processus de rémunération des juges sorte de l'arène politique. Une partie de ce processus incombe à la Commission d'examen de la rémunération des juges (la Commission). Toutefois, il ne suffit pas de créer une commission et de publier un rapport pour régler ce problème. Bien que les recommandations de la Commission n'engagent en rien les organes exécutif et législatif, elles méritent considération. Les ailes exécutive et législative doivent justifier leur décision de ne pas tenir compte de ces recommandations si elle

¹

[1997] 3 R.C.S. 3 (*renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard*).

est fondée simplement sur la rationalité. La dimension institutionnelle de la sécurité financière exige également que le traitement des juges ne soit pas inférieur à un seuil donné, parce qu'une rémunération appropriée réduit les risques d'influences économiques sur les décisions des juges. Un seuil minimum de rémunération protège et maintient ainsi l'indépendance des juges.

Au-delà de ces considérations, notre système ne fonctionnera bien que si le niveau de compétences des juges est élevé. Le traitement des juges et les avantages sociaux qui leur sont accordés, ainsi qu'à leur famille, doivent être assez élevés pour attirer les candidat(e)s les mieux qualifié(e)s. Ils doivent également refléter la position d'un(e) juge dans notre société et le respect qu'impose cette fonction.

Ces considérations, entre autres, sont à la base des critères dont on demande à la Commission de tenir compte en vertu de l'article 26 (1.1) de la *Loi sur les juges* (la *Loi*). Ces critères sont les suivants :

- les conditions économiques actuelles et le coût de la vie;
- la situation financière actuelle du gouvernement fédéral;
- le rôle de la sécurité financière dans l'indépendance des juges;
- la nécessité d'attirer des candidat(e)s externes à la magistrature; et
- tout autre critère objectif que la Commission juge pertinent.

I. PROCESSUS DE RÉVISION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

L'ABC demande expressément à la Commission qu'elle souligne de nouveau au Parlement que, en vertu de la Constitution, la rémunération des juges doit être établie de façon objective, impartiale et rationnelle. La mise sur pied de commissions chargées du traitement des juges a pour but de créer une méthode efficace et impartiale de revoir et d'établir ce type de rémunération.

En vertu de l'article 26 de la *Loi*, telle qu'elle a été modifiée, la Commission est tenue de soumettre un rapport au ministre de la Justice, qui le présentera à la Chambre des communes,

après quoi ce rapport sera présenté au Comité permanent de la justice et des droits de la personne, qui peut alors effectuer des enquêtes et tenir des audiences publiques dont il peut publier les résultats.

Nous partageons le point de vue de la Commission Scott selon lequel la révision de ses recommandations par le comité parlementaire tend habituellement à augmenter plutôt qu'à diminuer les risques d'ingérence politique dans les questions de rémunération des juges.² Malheureusement, comme les politicien(ne)s s'en prennent de plus en plus aux juges, les audiences du Comité pourraient devenir le théâtre de règlements de comptes entre des politicien(ne)s insatisfait(e)s et certains membres de la magistrature ou le système judiciaire tout entier. De façon plus précise, nous croyons que certaines personnes ressentiront le besoin d'établir des liens directs entre les décisions d'ordre judiciaire, de façon précise ou générale, et les questions touchant la rémunération. Nous sommes d'avis que la Commission devrait aviser le Parlement que son rapport implique des considérations de nature constitutionnelle et lui recommander d'aborder son rapport de façon apolitique, tout en n'établissant aucun lien entre la rémunération des juges et les décisions qu'ils(elles) prennent.

Ceci dit, nous sommes heureux(euses) que le ministre de la Justice soit tenu de répondre au rapport de la Commission moins dans les six mois suivant son dépôt. Nous considérons que ce délai assurera une certaine impartialité dans le processus d'établissement de la rémunération des juges.

La Commission Scott souligne que, historiquement, le Parlement n'a habituellement jamais donné réponse aux rapports des commissions relatives à la rémunération des juges.³ Comme il est indiqué dans le *Renvoi Î.-P.-É.*, le silence n'est pas d'or : le Parlement doit répondre de façon rationnelle aux recommandations formulées par la Commission.

² Canada, ministère de la Justice. *Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges*, 30 septembre 1996, (la Commission Scott), p. 10.

³ Ibid. p. 9 à 11.

I. TRAITEMENT DES JUGES

L'indépendance et la qualité du système judiciaire sont fondées sur l'assurance d'une rémunération appropriée, lorsque les juges sont en poste, et d'une rente équitable à l'heure de la retraite.

Les commissions de rémunération des juges qui ont siégé par le passé ont toutes étudié avec soin le traitement des juges et ont formulé des recommandations conséquentes. Les commissions triennales précédentes ont tenu compte d'une variété de facteurs applicables en 1975 - notamment les équivalences salariales des juges par rapport aux revenus des juristes travaillant en pratique privée et les hauts fonctionnaires - sans pour autant les utiliser comme lignes directrices.

L'ABC s'inquiète de l'écart salarial croissant entre les juges et les juristes de niveau supérieure qui forment le groupe au sein duquel les magistrats sont sélectionnés. Hormis l'indexation au coût de la vie, les juges nommé(e)s par le gouvernement fédéral n'ont reçu aucune augmentation de salaire depuis plus d'une décennie. Cette indexation ne tient pas compte que le salaire des juristes de niveau supérieur, comme le veut le marché, a probablement augmenté au-delà du taux d'inflation.

Pour ces raisons, l'ABC recommande que le traitement des juges soit haussé bien au-delà du taux d'indexation. Pour déterminer l'échelle salariale appropriée, il faut tenir compte tant des salaires versés aux juristes de niveau supérieure du secteur privé que des traitements des cadres supérieurs du secteur public.

RECOMMANDATION :

1. **L'ABC recommande que le traitement des juges soit haussé bien au-delà du taux d'indexation. Pour déterminer l'échelle salariale appropriée, il faut tenir compte tant des salaires versés aux juristes de niveau supérieurs du secteur privé que des traitements des cadres supérieurs du secteur public.**

I. PENSIONS DES JUGES

A. La règle du total des 80 ans

L'ABC a soumis des mémoires à la Commission Scott relativement à une question touchant l'admissibilité à une pension de retraite. La règle du total des 80 ans, qui mesure l'âge du magistrat et ses années de service, détermine l'admissibilité à cette pension. En vertu de l'article 42, les juges sont admissibles à la pension s'ils(elles) remplissent l'une des conditions suivantes :

1. lorsqu'un(e) juge exerce ses fonctions pendant au moins 15 ans et que, au moment de démissionner, le total combiné de son âge et de ses années de service atteint 80 ans ou plus;
2. lorsqu'un(e) juge est en poste depuis 15 ans ou plus avant de remettre sa démission, si, de l'avis du gouverneur en conseil, cette démission s'inscrit dans une volonté d'améliorer l'administration de la justice ou dans l'intérêt national;
3. lorsqu'un(e) juge atteint d'une infirmité permanente l'empêchant de remplir dûment ses fonctions remet sa démission ou est relevé de son poste;
4. lorsqu'un(e) juge atteint l'âge de la retraite après avoir exercé ses fonctions pendant au moins 10 ans ou
5. lorsqu'un(e) juge de la Cour suprême du Canada y exerce ses fonctions depuis 10 ans ou plus, qu'il(elle) a atteint l'âge de 65 ans et qu'il(elle) remet sa démission.

La règle du total des 80 ans a été assouplie dans le cadre de modifications apportées en 1998 à la *Loi*. Ces modifications découlent de la recommandation formulée par la Commission quant à l'élimination de l'âge de retraite minimal de 65 ans.

L'ABC appuie cette modification mais, comme elle l'a mentionné dans son mémoire à la Commission Scott, préférerait qu'une telle règle soit libre de toute obligation. Le principe reconnaît la composition variée de la magistrature et la souplesse nécessaire pour encourager les candidat(e)s les plus divers à devenir juge. L'élimination du minimum d'années de service permettrait aux candidat(e)s plus âgé(e)s d'accéder à la magistrature. Par exemple, nous croyons qu'il est approprié pour un(e) juge qui a été nommé(e) à 56 ans d'avoir droit à une retraite avec pleine pension à l'âge de 68 ans (comptant 12 années de service).

Bien que la Commission ne veuille pas aborder le sujet des nominations à la magistrature, l'ABC tient à exprimer ses préoccupations relatives au fait que le gouvernement pourrait considérer l'assouplissement des critères d'admissibilité comme un obstacle à la nomination de candidat(e)s plus jeunes en raison des coûts élevés qui en résulteraient. Nous nous opposons vivement à de telles considérations dans le cadre du processus de nomination, principalement du fait que de moins en moins de jeunes membres du barreau accèdent aux postes de juge. Si moins de jeunes candidat(e)s sont nommé(e)s à la magistrature, la diversité de celle-ci s'en trouverait amoindrie, ce qui, ironiquement, irait à l'encontre des objectifs visés par l'assouplissement des critères d'admissibilité à la retraite.

La question de la diversité au sein de la magistrature mérite d'être abordée. Quatre-vingt pour cent des juges sont des hommes, malgré le fait qu'un grand nombre de juristes-experts soient des femmes. En effet, un cinquième des membres de l'ABC sont des avocates chevronnées qui rempliraient les conditions préalables à la magistrature.

RECOMMANDATION :

2. L'Association du Barreau canadien recommande que la *Loi* soit modifiée de façon à comporter une règle du total des 80 ans.

A. Statut de surnuméraire

Avant les modifications apportées en 1998 à la *Loi*, tout(e) juge qui atteignait l'âge de la retraite pouvait choisir de toucher une rente ou travailler en tant que surnuméraire. Les juges surnuméraires travaillent au minimum à demi-temps. L'avantage lié à l'emploi de surnuméraires est évidemment d'ordre économique. Plutôt que verser les deux tiers du traitement à un(e) juge (soit le montant de la pension) sans services en retour, le système judiciaire verse le traitement complet, mais en retour reçoit la moitié des services normalement rendus par un(e) juge expérimenté(e).

Alors que les modifications apportées en 1998 à la *Loi* assouplissaient la règle du total des 80 ans, les conditions sévères relatives à l'âge et au statut de surnuméraire ont été retenues (âge de 65 ans et 15 années de service ou 70 ans et 10 années de service). Nous sommes d'avis qu'il est plus logique d'offrir le statut de surnuméraire en même temps que l'option de retraite. À l'heure actuelle, un(e) juge satisfaisant aux critères de la règle du total des 80 ans qui n'a pas atteint l'âge requis n'est pas en mesure de faire ce choix. Par conséquent, il est possible qu'un moins grand nombre de juges choisissent le statut de surnuméraire, ce qui pourrait être préjudiciable pour le système. Nous recommandons alors que l'admissibilité à ce statut soit accordée parallèlement à celle de la retraite. Conséquemment à la proposition qui précède, la règle du total de 80 ans serait alors dépourvue de toute obligation. Nous pourrions imposer une durée maximale 10 ans au statut de surnuméraire.

RECOMMANDATION :

- 3. L'Association du Barreau canadien recommande que le choix du statut de surnuméraire soit associé à la règle du total des 80 ans.**

A. Prestations au survivant dans le cas des conjoint(e)s de fait et de même sexe

L'ABC réitère sa recommandation formulée à la Commission Scott voulant que les prestations au survivant soient également accordées aux conjoint(e)s de fait et aux partenaires de même sexe que les juges.

La législation fédérale autre que la *Loi*, comportant une clause garantissant des prestations au survivant, inclue les conjoint(e)s de fait dans les bénéficiaires potentiels de telles prestations. Il serait probablement contraire à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* que la discrimination à l'encontre de ces conjoint(e)s de fait se poursuive.⁴

Parallèlement, le refus d'accorder aux partenaires de même sexe les prestations au survivant contrevient également à l'article 15.⁵ Toute modification à la loi pour inclure les personnes ayant un(e) conjoint(e) de même sexe ferait écho au statut légal de ces unions qui tend de plus en plus à être reconnu dans les provinces telles que le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Au sein du gouvernement fédéral, la reconnaissance de ce statut serait en nette progression selon nous.

⁴ *Miron c. Trudel*, [1995] 2 R.C.S. 418; *Rossu c. Taylor*, N° de dossier du greffe 96-16793, 16 juin 1998 (Alta C.A.).

⁵ *M. c. H.* [1999] 2 R.C.S. 3; *Rosenberg c. Canada* (1998), 38 O.R. (3d) 577 (C.A.); *Ontario Public Service Employees Union Pension Plan Trust Fund c. Ontario*, [1998] O.J. N°. 5075 (Division générale).

RECOMMANDATION :

4. L'Association du Barreau canadien recommande que les prestations au survivant soient également offertes aux conjoint(e)s de fait et aux partenaires de même sexe vivant avec les juges.

A. Rente réversible

De nombreux régimes de retraite privés et publics permettent à leurs participant(e)s de souscrire une rente réversible à la retraite. En vertu de cette option, le(la) participant(e) peut toucher une rente réduite pendant le restant de ses jours et de ceux de son(sa) conjoint(e). Le montant de la rente est calculé de façon actuarielle pour que les coûts du régime n'augmentent pas. Cette option a pour avantage d'assurer au(à la) participant(e) que la rente versée à son(sa) conjoint(e) ne diminuera pas après la mort du(de la) participant(e).

À l'heure actuelle, le(la) conjoint(e) survivant(e) d'un(e) juge ne reçoit que la moitié de la pension de ce dernier et le régime n'offre aucune option de rente réversible. Nous demandons à la Commission de recommander que la *Loi* soit modifiée de façon à inclure une option de rente réversible. Comme il n'en coûterait pas plus cher au(à la) contribuable canadien(ne), il n'y a aucune raison pour laquelle la *Loi* ne devrait pas être modifiée en conséquence.

En outre, nous demandons expressément à la Commission que les juges qui entrent en relation, notamment avec un(e) conjoint(e) de fait ou de même sexe, après leur retraite soient admissibles à une rente réversible.⁶ Actuellement, l'article 44(4) empêche les conjoints et conjointes survivants de toucher une rente s'ils ont épousé un juge après sa retraite. Parallèlement, l'article 13.1 de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, qui s'applique à la plupart des employés du secteur public, permet au participant d'opter pour une rente réversible pour le

⁶ La Commission Scott a recommandé que les juges qui se marient après leur retraite soient admissibles à une rente réversible (p. 25).

bénéfice de son conjoint qui, autrement, n'aurait droit à aucune prestation au survivant -- c'est le cas notamment d'une personne qui se marie après sa retraite.

RECOMMANDATION :

- 5. L'Association du Barreau canadien recommande que la *Loi* soit modifiée de façon à inclure une option de rente réversible.**

- 6. Elle recommande également que les juges qui entrent en relation avec un(e) conjoint(e), notamment un(e) conjoint(e) de fait ou de même sexe, après la retraite aient droit également à une rente réversible.**

I. CONCLUSION

L'Association du Barreau canadien a pour objectif de maintenir l'indépendance des juges et des juristes.

Selon nous, les gouvernements n'ont pas mis en oeuvre les recommandations formulées par les précédentes commissions de rémunération des juges, ce qui va à l'encontre de l'article 26 de la *Loi*, compromet l'intégrité du processus d'établissement du traitement des juges et, finalement, met en péril l'indépendance des juges.

Nous demandons expressément à la Commission de recommander que le processus d'examen du traitement des juges soit modifié de manière à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada.

I. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

L'Association du Barreau canadien formule les recommandations suivantes :

- 1. que le traitement des juges soit haussé bien au-delà du taux d'indexation. Pour déterminer l'échelle salariale appropriée, il faut tenir compte tant des salaires versés aux juristes de niveau supérieurs du secteur privé que des traitements des cadres supérieurs du secteur public;**
- 2. que la *Loi* soit modifiée de façon à comporter une règle du total des 80 ans;**
- 3. que le choix du statut de surnuméraire soit associé à la règle du total des 80 ans;**

4. **que les prestations au survivant soient également offertes aux conjoint(e)s de fait et aux partenaires de même sexe vivant avec les juges;**
5. **que la *Loi* soit modifiée de façon à inclure une option de rente réversible; et**
6. **que les juges qui entrent en relation avec un(e) conjoint(e), notamment un(e) conjoint(e) de fait ou de même sexe, après la retraite aient droit également à une rente réversible.**