

## CHAPITRE 1

### INTRODUCTION

#### 1.1 La Commission

La Commission d'examen de la rémunération des juges (la « Commission ») est composée de trois membres : un proposé par les juges nommés par le gouvernement fédéral (la « magistrature »), un autre proposé par la ministre de la Justice du Canada et un troisième au poste de président est proposé par les deux premiers membres. En septembre 1999, le ministre de la Justice a annoncé les nominations par le gouverneur en conseil de Richard Drouin, O.C., c.r., comme président de la Commission et d'Eleanore Cronk et Fred Gorbet, à titre de commissaires, pour des mandats qui se termineront le 31 août 2003. La prochaine enquête quadriennale ne commencera pas avant septembre 2003. Par conséquent, l'horizon de couverture de ce rapport est de quatre ans, pour se terminer le 31 août 2003. Le processus prévoit que les commissaires, une fois nommés, travailleront indépendamment des parties qui les ont nommés. Nous avons donc procédé dans cette voie.

#### 1.1 Historique et contexte

En vertu de la Constitution du Canada, le Parlement du Canada est légalement investi du pouvoir d'établir la rémunération de la magistrature. L'article 100 de la *Loi constitutionnelle, 1867* stipule spécifiquement que le traitement, les indemnités et la pension des juges « *des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés,* » seront fixés et payés par le Parlement du Canada. Cet article de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas été modifié à travers les diverses étapes de la réforme constitutionnelle. Le processus permettant de faciliter l'établissement de la rémunération est

maintenant stipulé dans la *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, et ses modifications (la « *Loi sur les juges* »).

Avant 1981, les traitements et avantages des juges étaient examinés par des comités de consultation, un processus qui ne s'avérait habituellement pas satisfaisant pour la magistrature. Les juges estimaient que le processus servait simplement à demander au gouvernement de remplir ses obligations constitutionnelles.

En 1982, l'article 26 établissant la « Commission triennale » a été intégré à la *Loi sur les juges*. L'intention était de créer un organisme qui serait indépendant de la magistrature et du parlement et qui présenterait au ministre de la Justice des recommandations objectives et équitables. Le but était de « dépolitiser » le processus, préservant ainsi l'indépendance judiciaire.

Cinq commissions triennales ont été créées<sup>1</sup>. Malgré les enquêtes et recherches exhaustives effectuées par chacune de ces commissions, bon nombre de leurs recommandations sur les traitements et avantages des juges, présentées entre 1987 et 1993, n'ont pas été mises en œuvre ou ont été ignorées. Le gouvernement du Canada (le « gouvernement ») a gelé le traitement des juges et a imposé une suspension de l'indexation vers le milieu des années 1990. Le dernier rajustement du traitement des juges a été effectué en novembre 1998, conformément aux recommandations faites par la Commission triennale, présidée par David Scott, c.r. (la « Commission Scott »)<sup>2</sup>.

Dans son rapport de 1996, la Commission Scott décrit le problème du processus de la commission triennale en affirmant que :

*Malgré les recommandations détaillées qui ont été formulées par les commissions successives, le Parlement a fait preuve de léthargie et a négligé de fixer les traitements et les avantages pécuniaires des juges pendant de nombreuses années.*

*Qui plus est, les divers rapports qui ont été publiés n'ont pas réussi à susciter de réaction significative de la part du gouvernement. Toute la*

<sup>1</sup> Lang (1983), Guthrie (1987), Courtois (1990), Crawford (1993) et Scott (1996). Les dates se rapportent à l'année de publication du rapport.

<sup>2</sup> En novembre 1998, la *Loi sur les juges* a été modifiée pour inclure une augmentation du traitement des juges de 4,1 %, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 1997 et une autre augmentation de 4,1 %, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> avril 1998.

*question du traitement et des avantages pécuniaires des juges a, malgré les meilleures intentions, été politisée.*<sup>3</sup>

Le rapport et les recommandations de la Commission Scott ont été déposés devant le ministre de la Justice en septembre 1996, puis ils ont été présentés au Comité permanent de la justice et des questions juridiques. Pendant que la Commission examinait le rapport, la Cour suprême du Canada a émis une décision dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* (l'« affaire des juges de l'Î.-P.-É. »).<sup>4</sup>

### ***L'affaire des juges de l'Î.-P.-É.***

*L'affaire des juges de l'Î.-P.-É.* traite du recours concernant l'indépendance de la magistrature et la rémunération des juges des cours provinciales, dans une série d'affaires touchant l'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta et le Manitoba. La question qui revenait dans toutes ces affaires était la pertinence de la législation provinciale visant à réduire la rémunération des juges des cours provinciales et faisant partie de mesures de restriction plus vastes qui touchaient de nombreuses autres personnes dont la rémunération provenait des fonds publics. Bien que l'affaire soit survenue dans le contexte de la magistrature provinciale, il est clair que les déclarations de la Cour se rapportent également aux juges nommés par le gouvernement fédéral et, par conséquent, à la magistrature dont la rémunération est l'objet du présent rapport.

Dans sa décision, la Cour suprême du Canada énumère divers principes fondamentaux concernant les obligations du gouvernement dans l'établissement de la rémunération des juges. Le juge en chef Lamer, représentant la majorité de la cour, a conclu qu'en vertu de leur obligation constitutionnelle fondamentale, les provinces devaient établir des commissions d'examen de la rémunération des juges et, de plus, en l'absence de recours à de telles commissions, que toute modification ou tout gel des traitements et salaires des juges des cours provinciales étaient illégaux.

---

<sup>3</sup> Scott (1996), p. 8

<sup>4</sup> *Renvoi relatif à la rémunération des juges* (1997), 150 DLR (4<sup>e</sup>) 577 et [1998] 1 R.C.S. 3.

### *Le principe fondamental de l'indépendance de la magistrature*

L'analyse du juge en chef Lamer débuta avec une discussion exhaustive sur les principes fondamentaux de l'indépendance de la magistrature. Il conclut en affirmant que l'indépendance de la magistrature, est à l'origine, un principe constitutionnel non écrit, dont les origines remontent à l'*Act of Settlement* de 1701. Il s'agit d'une norme non écrite, reconnue et confirmée par le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Par conséquent, les dispositions expresses de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne constituent pas un code exhaustif pour la protection de l'indépendance de la magistrature au Canada. Les dispositions précises des *Lois constitutionnelles* de 1867 à 1982 ne font [TRADUCTION] «*qu'établir ce principe dans l'appareil institutionnel qu'elles créent ou envisagent* » (par. 83).

L'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.* confirme qu'il existe trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature : l'immovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. La « sécurité financière » comporte à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle ou collective (par. 115 à 122). La sécurité financière collective ou institutionnelle comprend trois éléments, qui découlent tous de l'impératif qui veut que, autant que possible, les rapports entre les juges et l'exécutif soient dépolitisés (par. 131).

La nécessité de dépolitiser la relation entre les juges et l'exécutif exige au moins :

- i) que la rémunération des juges ne soit pas modifiée ou gelée avant le recours à un processus indépendant, efficace et objectif qui permet de fixer cette rémunération. Par conséquent, « *pour assurer l'indépendance de la magistrature, il faut recourir à un organisme indépendant chargé de fixer ou de recommander les niveaux de rémunération des juges, analogue aux organismes qui existent dans de nombreuses provinces ainsi qu'à l'échelon fédéral.* » (par. 133);
- ii) qu'en aucune circonstance, il ne soit permis à la magistrature, collectivement par l'entremise d'organisations représentatives ou à titre individuel, d'entamer avec l'exécutif ou des représentants de l'assemblée législative des négociations concernant sa rémunération. De telles négociations seraient fondamentalement incompatibles avec l'indépendance de la magistrature (par. 134); et
- iii) que le traitement des juges ne soit réduit, en aucun cas, à un montant inférieur à un niveau minimum. Selon la Cour, «*...toute réduction des*

*traitements des juges, y compris toute réduction de facto résultant de leur érosion par l'inflation, ne doit pas avoir pour effet de les abaisser sous le minimum requis par la charge de juge » (par. 135).*

Les gouvernements ne peuvent contourner l'exigence d'avoir recours à une commission d'examen de la rémunération avant de modifier ou de geler le traitement des juges que dans des circonstances extraordinaires et très graves. Sauf, dans ces circonstances rares et exceptionnelles, le gouvernement doit, en droit, se conformer aux trois éléments de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière susmentionnés. La sécurité financière constitue l'un des trois éléments fondamentaux de l'indépendance de la magistrature.

### ***L'exigence d'avoir recours à un processus particulier***

L'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.* n'a pas dicté le format et les pouvoirs exacts d'un organisme d'examen indépendant, mandaté en vertu de la décision de la Cour. Toutefois, elle a établi certaines normes « d'indépendance, d'efficacité et d'objectivité ». Habituellement, celles-ci doivent renfermer au moins les éléments suivants :

- i) les membres des commissions d'examen de la rémunération doivent bénéficier d'une certaine inamovibilité, dont la durée peut varier;
- ii) les nominations aux commissions d'examen de la rémunération ne doivent pas relever entièrement de l'un des trois pouvoirs;
- iii) les recommandations de la commission concernant la rémunération des juges doivent être présentées « *en s'appuyant sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique* »;
- iv) il est préférable que la loi ou le règlement qui constitue la commission d'examen de la rémunération stipule une liste non exhaustive des facteurs pertinents qui pourraient la guider dans ses délibérations;
- v) le processus effectué par les commissions d'examen de la rémunération doit être utilisé avant toute mise en œuvre de modification ou de réduction des traitements des juges;
- vi) afin de parer au risque que l'inaction du gouvernement entraîne une réduction du traitement réel des juges en raison de l'inflation, la commission doit se réunir, au moins tous les trois à cinq ans, afin d'examiner le caractère adéquat des traitements des juges dans le temps;

- vii) les rapports des commissions d'examen de la rémunération doivent avoir « *un effet concret sur la détermination des traitements des juges* ». Par conséquent, même s'il n'est pas nécessaire de donner force exécutoire au rapport, l'autorité législative ou exécutive responsable doit au moins donner suite au rapport, de façon formelle, à l'intérieur d'un délai précis;
- viii) enfin, l'exécutif ou l'assemblée législative, selon le cas, doit être prêt à justifier toute décision de rejeter une ou plusieurs des recommandations fournies dans un rapport de commission d'examen de la rémunération, au besoin, devant une cour de justice.

Comme il a été envisagé dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*, toutes les provinces, ainsi que le Territoire du Yukon, ont établi des commissions d'examen de la rémunération des juges des cours provinciales et territoriales.

En 1998, le Parlement promulgua des modifications importantes à la *Loi sur les juges*. Certaines de ces modifications ont été introduites pour répondre tout particulièrement à l'exigence que le processus de détermination de la rémunération des juges soit « indépendant, efficace et objectif ». Le mandat de cette Commission découle du nouveau processus d'examen de la rémunération des juges, établi par la *Loi sur les juges* et ses modifications.

### 1.3 Mandat

La Commission a été établie en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. La Commission est permanente; elle a des bureaux permanents et une structure indépendante. Son mandat est clairement défini dans les paragraphes 26(1) et (2) de la *Loi sur les juges* :

*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 par la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.*

*Facteurs à prendre en considération*

*(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:*

- (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) *le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;*
- (c) *le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;*
- (d) *tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.*

*26(2) La Commission commence ses travaux le 1<sup>er</sup> septembre 1999 et remet un rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice du Canada dans les neuf mois qui suivent. Elle refait le même exercice, dans le même délai, à partir du 1<sup>er</sup> septembre tous les quatre ans par la suite.*

De plus, une nouvelle clause de référence fait partie du mandat de la Commission, en vertu de la *Loi*, selon laquelle le ministre de la Justice peut demander que d'autres rapports soient effectués par la Commission :

*26(4) Le ministre peut, sans égard à l'examen quadriennal, demander à la Commission d'examiner la question visée au paragraphe (1) ou un aspect de celle-ci. La Commission lui remet, dans le délai qu'il fixe après l'avoir consultée, un rapport faisant état de ses recommandations.*

Les paragraphes 26(6) et 26(7) de la *Loi* énumèrent les responsabilités du ministre de la Justice, une fois que le rapport de la Commission lui a été présenté :

*26(6) Le ministre dépose un exemplaire du rapport devant chaque chambre du Parlement dans les dix premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.*

*26(7) Le ministre donne suite au rapport de la Commission au plus tard six mois après l'avoir reçu.*

#### **1.4 Principes directeurs**

Au cours de nos délibérations, nous avons été guidés par notre mandat, tel qu'il est défini dans l'article 26 de la *Loi sur les juges*, décrit ci-dessus. En vertu de la *Loi*, nous sommes tout

particulièrement tenus de déterminer si les traitements et avantages des juges sont adéquats et, pour parvenir à les déterminer, nous devons tenir compte des quatre facteurs mentionnés dans le paragraphe 26(1.1).

Pendant notre enquête, nous avons traité chacun de ces facteurs de différentes façons. Nous avons tenu compte des renseignements présentés dans des mémoires provenant de diverses parties intéressées et des réponses fournies par ces parties, aux questions que nous avons posées pour obtenir des clarifications. Notre personnel a effectué de la recherche en notre nom. Nous avons demandé et obtenu des conseils éclairés relativement à des dossiers importants. Nous avons également passé énormément de temps à discuter entre nous des dossiers, des preuves à l'appui, des façons de les interpréter, et de nos conclusions et recommandations.

Il est important, dans l'intérêt du public et pour le bénéfice de toutes les personnes intéressées, y compris la magistrature et le gouvernement, que notre rapport définisse clairement le fondement et la justification raisonnée de nos recommandations. C'est pour cette raison que le contexte spécifique entourant nos recommandations individuelles est traité à fond dans les chapitres suivants du présent rapport. Nous estimons également que nous aiderons le lecteur à comprendre notre rapport de façon globale si nous exposons certains de nos principes directeurs et conclusions de base, en vue de lui fournir un aperçu de notre façon d'aborder les divers dossiers sous étude, compte tenu de la législation.

Notre travail a été influencé et guidé par l'articulation de la Cour suprême du Canada, dans *l'affaire des juges de l'Î.-P.-É.*, sur l'importance constitutionnelle du concept de l'indépendance de la magistrature. Dès le début du processus, nous avons tenté de bien assimiler et de respecter les exigences établies par la Cour pour mettre sur pied un processus particulier qui serait « indépendant, efficace et objectif, » visant à déterminer la rémunération des juges.

Nous affirmons avec insistance l'importance d'une magistrature indépendante et nous reconnaissons le rôle que joue la sécurité financière comme élément fondamental de l'indépendance mentionnée au deuxième facteur décrit dans le paragraphe 26(1.1). Nous notons, toutefois, en ce qui a trait à cette question, que *l'affaire des juges de l'Î.-P.-É.* ne fournit pas de



directives explicites en ce qui a trait au niveau de rémunération requis pour assurer l'indépendance de la magistrature, outre ce qui suit :

- i) le niveau minimal doit être à ce point qu'il ne créera aucune perception que les juges sont susceptibles à l'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière (par. 193); et
- ii) les traitements « *sont adéquats, correspondent au statut, à la dignité et aux responsabilités propres à leurs fonctions* » (par. 194).

Nous citons ces références pour illustrer un point important. En notre opinion, il n'y a aucune réponse unique, qui peut être justifiée de façon objective, à la question relative à la rémunération adéquate pour la magistrature, compte tenu des facteurs énumérés dans le paragraphe 26(1.1). Cela ne signifie pas que les enjeux ne puissent pas être traités en toute objectivité. Nous croyons qu'ils peuvent être traités de façon objective et que nous avons réussi à le faire. Cependant, tout compte fait, des décisions doivent être prises, ce qui nécessite des compromis en regard d'objectifs ou intérêts parfois divergents.

Par exemple, conformément au premier facteur énuméré dans le paragraphe 26(1.1), nous étions explicitement tenus de considérer l'état de l'économie et la situation économique du gouvernement. Nous avons reçu de la documentation du gouvernement qui indique que l'économie est vigoureuse et que sa situation économique est bonne. Nous avons donc conclu qu'aucune restriction financière ne devrait se répercuter sur la capacité du parlement à s'assurer que la rémunération de la magistrature soit adéquate. Toutefois, même si aucune restriction financière n'est imposée et que cette nouvelle soit importante et bienvenue, elle ne devrait pas être perçue comme étant une invitation à gaspiller l'argent des contribuables. Cette position nous a permis de recommander, sans restrictions, ce que nous estimions être adéquat, mais elle ne nous a pas aidés à déterminer les recommandations à mettre de l'avant.

Dans le même ordre d'idée, il est important de noter dans l'interprétation du troisième facteur décrit dans le paragraphe 26 (1.1), relativement au recrutement des candidats exceptionnels pour la magistrature, qu'aucune définition objective n'a été établie pour le mot « meilleurs ». Un exemple pour illustrer le besoin de parvenir à un compromis est de comparer ce facteur au contexte des différences régionales dans l'ensemble du Canada. En général, tous les membres de la magistrature obtiennent le même traitement, peu importe l'endroit où ils habitent et travaillent.

Toutefois, il faut être conscient du fait que, pour attirer les meilleurs candidats dans les régions métropolitaines, il faudrait leur offrir une rémunération plus élevée que celle offerte aux meilleurs candidats des régions rurales du Canada. La Commission a donc examiné s'il fallait établir un différentiel de rémunération entre les juges, calculé sur une base provinciale ou régionale, comme l'ont examiné diverses commissions triennales<sup>5</sup>. Pour des raisons décrites plus loin dans le présent rapport, nous avons conclu que nous ne devrions pas recommander de différentiel de rémunération suivant les régions. Néanmoins, nous avons constaté qu'à moins que le gouvernement rémunère les juges de toutes les régions du pays en fonction du marché de services juridiques le « plus payant » ou le plus rentable, ce qui à notre avis n'est ni réaliste ni responsable, les traitements uniformes auront une incidence différente, dans différentes régions du pays, sur la capacité d'attirer les meilleurs candidats à la magistrature. Après avoir évalué les représentations des parties et compte tenu des réalités susmentionnées, nous sommes parvenus à des compromis qui, en notre opinion, respectent davantage le meilleur intérêt du pays.

Nous avons tenté, conformément au quatrième facteur énuméré au paragraphe 26(1.1), d'obtenir des renseignements relatifs à divers critères objectifs que nous jugeons pertinents pour nos délibérations. Parmi ces critères, en ce qui a trait aux traitements, nous avons tenu compte des comparateurs pour tirer des conclusions sur le caractère adéquat des traitements, compte tenu particulièrement des deuxième et troisième facteurs énumérés. Nous avons pris en considération divers comparateurs, mais nous estimons que la position unique de la magistrature au Canada milite fermement contre une approche faisant appel à des formules techniques pour déterminer le caractère adéquat d'un traitement. En ce qui concerne les régimes de pension et autres avantages, nous avons obtenu des conseils de spécialistes sur les pratiques qui sont habituellement adoptées dans les secteurs privé et public. Encore une fois, nous aimerions souligner que même si ces renseignements se sont avérés utiles et profitables, ils n'étaient pas déterminants.

Enfin, nous aimerions conclure cette section en mentionnant que non seulement le rôle et les responsabilités de la magistrature sont uniques dans notre société, mais ils évoluent constamment

---

<sup>5</sup> La Commission Lang (1983) a considéré recommander des écarts régionaux entre les traitements des juges et a rejeté le concept, « afin d'éviter la création de catégories différentes au sein de la magistrature » (p. 7). Toutefois, la Commission Lang a recommandé « que la prochaine commission triennale étudie l'opportunité de tenir compte des écarts régionaux et du coût de la vie pour fixer le traitement et les avantages des juges » (p. 15). La commission de relève, Guthrie (1987), conclut que « après réflexion, nous ne recommandons pas de modifications » (p. 10).

en fonction de la dynamique et des besoins de la société canadienne. En regard de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « Charte ») et en raison de la complexité croissante de nos relations sociales et économiques, la magistrature joue un rôle public de plus en plus important dans la prise de décisions clés qui touchent tout le monde. De plus, les caractéristiques de la magistrature ont changé et continuent d'évoluer : les juges sont nommés à un âge plus jeune et de plus en plus de femmes sont nommées à la magistrature. La charge professionnelle des juges a augmenté, étant donné qu'un nombre accru de cas sont référés à des cours supérieures pour jugement. Bon nombre de ces cas sont délicats et controversés. Ils retiennent l'attention du public et des médias. Les décisions judiciaires engendrent souvent des débats politiques importants. Ces tendances doivent être reconnues au moment d'examiner le caractère adéquat du traitement et des avantages pécuniaires des juges, pour assurer leur indépendance et attirer les meilleurs candidats à la magistrature.

### **1.5 Processus opérationnel**

La Commission a tenté d'établir un processus ouvert et accessible à toutes les parties intéressées à participer à nos travaux ou à suivre les travaux de la Commission. Un site Web a été créé et tous les documents accessibles par voie électronique ont été affichés sur le site (voir <http://www.quadcom.gc.ca>). Des hyperliens s'y trouvent également pour accéder à d'autres sites et documents pertinents. Une adresse de courriel a été ajoutée, pour permettre aux parties intéressées de communiquer directement avec la Commission et avec la directrice exécutive de la Commission, à notre bureau d'Ottawa.

En novembre 1999, un avis de l'enquête et du processus d'enquête de la Commission a paru dans tous les grands journaux du pays. Dans cet avis, une invitation a été lancée à toutes les personnes intéressées à présenter des soumissions écrites à la Commission et la date de l'audience publique a été fournie. Une copie de l'annonce se trouve à l'annexe 1. De plus, le président a écrit des lettres aux ministres de la Justice et procureurs généraux des provinces et territoires ainsi qu'aux barreaux pour les informer de l'enquête de la Commission et les inviter à transmettre des mémoires ou des commentaires sur les sujets visés par notre mandat.

La Commission a reçu des mémoires de 20 parties. Les mémoires provenant de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature (« la Conférence et le Conseil »), représentant la magistrature, et celles provenant du gouvernement, traitaient de nombreuses questions relatives aux traitements et avantages pécuniaires. Les soumissions d'autres parties traitaient d'une gamme plus limitée de questions spécifiques. La liste des personnes qui ont envoyé des soumissions écrites se trouve à l'annexe 2.

La Commission a tenu une audience publique le 14 février 2000, au Centre des congrès du gouvernement du Canada, situé sur la rue Rideau, à Ottawa. L'audience s'est poursuivie le 20 mars 2000, au même endroit. Une copie des avis d'audiences ainsi que la liste des participants se trouvent à l'annexe 3. Des exemplaires des transcriptions officielles de ces audiences sont disponibles à des fins de consultation au bureau de la commission. Pour y avoir accès, vous communiquez avec la directrice exécutive.