

CHAPITRE 6

FINANCEMENT DES FRAIS DE REPRÉSENTATION DES JUGES

Dans leurs soumissions initiales, la Conférence et le Conseil ont demandé que la Commission rende une décision autorisant le remboursement par le gouvernement de tous frais engagés par la Conférence et le Conseil en rapport avec leur participation aux travaux de la Commission, et qui seraient payables d'une façon similaire à l'allocation de dépens entre avocat et client lors d'un procès. Cette échelle de dépenses prévoit le remboursement intégral de toute dépense réelle et convenable engagée, y compris les frais et débours afférents aux experts et conseillers juridiques et les taxes qui s'appliquent.

Le gouvernement a soutenu qu'il ne relevait pas de la juridiction de la Commission d'ordonner au gouvernement d'octroyer un tel financement à la Conférence et au Conseil, ni d'établir des questions de droit, y compris la question du devoir légal du gouvernement de financer la participation de la Conférence et du Conseil devant la Commission. En somme, le gouvernement a soutenu qu'il n'était pas tenu de financer la participation de la Conférence et du Conseil, surtout lorsque la participation de la magistrature, bien que souhaitable, n'était pas requise.

Lorsque la Commission s'est réunie en séance publique le 20 mars 2000, les positions respectives des parties concernées par la question du financement ont été davantage précisées. Il s'est avéré qu'il n'existait aucun litige entre les parties en rapport avec ce qui suit :

- i) bien qu'il ne relève pas de la juridiction de la Commission d'ordonner ou d'exiger que le gouvernement finance les frais de représentation de la Conférence et du Conseil, la Commission pouvait encore formuler une recommandation au ministre de la Justice à cet égard;
- ii) le gouvernement a versé 80 000 \$ à l'égard des dépenses engagées par la Conférence et le Conseil relativement à leur participation devant la Commission. Le gouvernement a qualifié ce versement de paiement « à titre gracieux ».

6.1 La question de juridiction

Comme nous l'avons mentionné, toutes les parties concernées étaient d'avis que rien ne faisait obstacle à ce que la Commission fasse une recommandation au ministre de la Justice en matière de financement des frais de représentation de la Conférence et du Conseil, si la Commission en arrivait à la conclusion qu'une telle recommandation était justifiée. Certes, il y a une marge entre formuler une telle recommandation et ordonner au gouvernement de rembourser les frais de représentation. Dans les deux cas, la Commission reconnaît que le consentement des parties ne confère aucune juridiction à la Commission si une telle juridiction ne lui était pas déjà conférée au sens de la loi.

La capacité que possède une commission consultative de recommander au gouvernement que l'État rembourse les frais de représentation des personnes comparaisant devant cette commission a été clairement reconnue dans *Jones et al. c. la Commission des plaintes du public contre la GRC*¹. Dans cette cause, la Commission des plaintes du public contre la GRC a refusé d'ordonner le paiement de fonds aux étudiants plaignants pour leur assurer une représentation juridique lors d'une enquête à être menée par cette Commission. Cependant, la Commission a en outre conclu qu'il ne relevait pas de sa juridiction de recommander au gouvernement fédéral d'octroyer un tel financement et, par conséquent, elle a refusé de le faire. Lors d'une révision judiciaire devant la cour, la décision de la Commission a été cassée et un jugement déclaratoire, stipulait que la Commission était investie de l'autorité de formuler la recommandation demandée relativement au financement, bien qu'il ne fût pas de son devoir de le faire. La décision de faire ou de ne pas faire une telle recommandation était plutôt laissée à l'entière discrétion de la Commission, tout comme l'était la manière dont pouvait se faire une telle recommandation en ce qui a trait au financement.

Nous sommes satisfaits qu'un raisonnement semblable s'applique à cette Commission, de sorte qu'il ne nous est pas interdit de formuler une recommandation relative au financement si nous jugeons qu'il serait souhaitable, dans les circonstances, de le faire.

¹ (1998), 154 F.T.R. 184 (Cour fédérale du Canada, Section de première instance).

6.2 Octroi de financement obligatoire ou non

Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement a affirmé qu'il n'y a aucune obligation, que ce soit de nature légale, constitutionnelle ou autre, de financer la participation de la Conférence et du Conseil devant cette Commission. Il a aussi soutenu qu'il ne relève pas de la juridiction de la Commission de déterminer s'il y a ou non obligation d'octroyer le financement et, si oui, sur quelle base, puisque la détermination d'une telle obligation est une question de droit et la détermination de questions de droit va au-delà de notre autorisation législative.

À l'inverse, la Conférence et le Conseil ont soutenu qu'il existe une obligation de financer les frais de représentation de la magistrature et que la Commission devait expressément reconnaître et traiter toute la question du financement des frais de représentation dans son rapport.

Nous sommes d'accord qu'il est important que nous traitions la question du financement des frais de représentation dans notre rapport. Cependant, pour les raisons évoquées ci-dessous, il serait superflu que nous nous prononcions sur l'existence ou l'absence d'une obligation affirmative légale de la part du gouvernement de financer les frais de représentation de la magistrature aux fins des enquêtes prévues à l'article 26 de la *Loi sur les juges* et, par ailleurs, sur la question de savoir si cette Commission est investie de l'autorisation législative requise pour déterminer une telle question. Nous avons conclu que le remboursement de certains frais de représentation était souhaitable et nécessaire afin d'assurer l'efficacité du fonctionnement de la Commission. Nos recommandations à cet égard ne reposent pas sur la détermination de l'existence ou de l'absence, aux termes de la loi, de l'obligation d'octroyer un tel financement.

6.3 L'avantage de la participation : une considération minimale

On a beaucoup parlé, dans les observations soumises par les parties concernées, de l'avantage ou de la nécessité, de voir la magistrature participer au processus de l'examen quadriennal. Cette question est au cœur même du processus de la Commission et de son habileté à s'acquitter de ses obligations en vertu de la *Loi sur les juges*. Nous sommes d'accord avec l'observation suivante de madame la juge Reed dans *Jones et al. c. la Commission des plaintes du public contre la*

GRC, faite dans un contexte visant à déterminer si le pouvoir de recommander que le financement soit octroyé existe ou non :

Le facteur qui me paraît crucial en ce qui concerne la Commission consiste à savoir si la représentation juridique des plaignants améliorerait la qualité des débats. Selon moi, lorsque des décideurs entendent une partie qui est représentée par un avocat consciencieux, chevronné et très compétent, caractéristiques qui s'appliquent, comme nous le savons tous par expérience, à M^e Whitehall, ils préfèrent que la partie adverse soit sur un pied d'égalité. Ils préfèrent que toutes les parties soient représentées. Une représentation égale permet habituellement de prendre de meilleures décisions, et ce plus facilement².

Dans l'affaire des juges de l'Î.-P.-É., le juge en chef Lamer a souligné que les recommandations formulées par des commissions indépendantes sur la rémunération des juges devaient s'appuyer sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique. Pour cette raison, il a indiqué que, même si le droit constitutionnel ne l'exige pas, l'objectivité de la Commission « peut être favorisée si l'on fait en sorte qu'elle soit bien informée avant de délibérer et de faire des recommandations. La meilleure façon d'y arriver est d'exiger que la Commission reçoive et étudie les observations de la magistrature, de l'exécutif et de l'assemblée législative... »³ La Loi sur les juges, sous sa forme modifiée actuelle, n'exige pas que nous recevions et que nous étudions les observations de la magistrature, de l'exécutif et de l'assemblée législative. Néanmoins, il ne fait aucun doute que la participation active de la Conférence et du Conseil, de même que celle du gouvernement, a contribué de façon tangible à améliorer la qualité des délibérations de cette Commission. La participation des membres de la magistrature et du gouvernement a franchement facilité notre compréhension des questions et a servi à améliorer la base d'information qui nous était accessible lors de nos travaux. Voilà qui est en accord avec l'esprit et le sens de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire des juges de l'Î.-P.-É.

Nous avons aussi pris en considération la décision du juge Roberts de la Cour suprême de Terre-Neuve dans *Newfoundland Association of Provincial Court Judges c. Newfoundland*.⁴ Dans

² *Ibid.*, par. 25.

³ *Supra*, Chapitre 1, note 4, par. 173.

⁴ (1998) 160 D.L.R. (4e) 337 (C.S. T-N.).

cette cause, en ordonnant le financement des frais de représentation des juges de la Cour provinciale de Terre-Neuve devant une commission sur la rémunération ou devant une cour de loi, si cela devenait nécessaire, le juge Roberts a déclaré :

[Traduction] Constitutionnellement, notre système politique est composé de trois branches de gouvernement—les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. L'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis les deux autres pouvoirs a déjà été examinée. En dépit de cette indépendance, les juges sont rémunérés sur les fonds publics qui sont contrôlés par l'exécutif et/ou l'assemblée législative. C'est la raison pour laquelle, comme l'a précisé le juge Lamer, CCM, que le processus de détermination de la rémunération des juges doit être dépolitisé. Le tribunal indépendant ou la commission prévus par la Cour suprême du Canada dans la cause des juges des cours provinciales (l'affaire des juges de l'Î.-P.-É), dont une version existe à Terre-Neuve depuis 1992, permet la dialectique requise qui est à distance des juges eux-mêmes. Cette dialectique est d'une importance capitale afin d'arriver à la synthèse qui constituera une rémunération juste et équitable, tout en maintenant l'indépendance judiciaire, qu'elle soit réelle ou perçue. Pour que cette dialectique fonctionne, les juges doivent être représentés devant la commission indépendante et/ou la cour, au besoin, de la même manière que l'exécutif et/ou l'assemblée législative. Est-il donc juste et équitable que les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement soient représentés par des personnes dont les services sont payés sur les fonds publics, alors que celles qui représentent le pouvoir judiciaire ne le sont pas ? Je crois que non. ...

...

Afin que le système fonctionne comme prévu, l'équité nous dicte que les deux parties au processus soient financées, pas juste une⁵.

Il nous semble évident qu'il est fort souhaitable que les membres de la magistrature participent pleinement au processus de l'examen de cette Commission. Dans le cadre de cet examen quadriennal, ils l'ont fait principalement par le biais de la participation de la Conférence et du Conseil. Si la magistrature n'était pas engagée dans les travaux de cette Commission, les juges pourraient mettre en doute l'efficacité de nos séances et l'objectivité de nos recommandations. Il y a donc de bonnes raisons d'affirmer que leur participation est une condition nécessaire si les

⁵ *Ibid.*, par. 69 et 70.

travaux de cette Commission doivent être efficaces et objectifs, comme l'exige l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*

Quoi qu'il en soit, il demeure que sans la participation de la magistrature et l'apport de ses observations en plus de celles du gouvernement et d'autres personnes intéressées, nous ne pouvons affirmer que nous aurions pu parvenir à une compréhension suffisante de la portée et des effets possibles de toutes les questions qui nous ont été présentées.

Cependant, cela ne résout pas la question de savoir si la participation de la magistrature doit être financée ou non. À notre avis, l'étude de cet aspect du différend soulève les questions suivantes, à savoir :

- i) si la participation de la magistrature améliorerait ou non le processus de prise de décision de la Commission et, si oui, cette participation pourrait elle être assurée en l'absence de financement;
- ii) si la participation de la magistrature est reliée ou non à la capacité de la Commission de mettre en place un processus indépendant, efficace et objectif pour la détermination de la rémunération des juges;
- iii) si, en l'absence de la recommandation de la Commission, le financement public serait autrement accessible à la magistrature pour lui permettre de participer aux travaux de la Commission;
- iv) si l'impartialité, et l'apparence d'impartialité, en ce qui a trait aux travaux de la Commission, seraient affectées dans le cas où le financement sur les fonds publics de la participation de la magistrature ne serait pas assuré;
- v) si le gouvernement a choisi ou non de contribuer aux frais de représentation de la magistrature, soit par un paiement à titre gracieux ou autrement et, si oui, si le montant de cette contribution était suffisant dans les circonstances;
- vi) par rapport aux débours effectués par la magistrature pour payer les services d'experts, si le travail effectué par les experts n'était pas disponible autrement et si, une fois entrepris, ce travail a été mis à la disposition de toutes les parties intéressées; et
- vii) si le montant des frais de représentation était raisonnable dans les circonstances.

6.4 Analyse des facteurs pertinents

Comme il a été déterminé dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É*, l'existence de cette Commission et le processus spécial prévu par la *Loi sur les juges* pour ses enquêtes, sont constitutionnellement mandatées. Le processus de l'examen de la Commission est spécifiquement conçu afin d'établir des moyens indépendants, efficaces et objectifs pour la détermination de la rémunération des juges, compte tenue de l'interdiction constitutionnelle qui empêche les juges de négocier leur rémunération directement avec les représentants de l'exécutif ou de l'assemblée législative.

En vertu de ce concept, alors que ni le gouvernement ni la magistrature ne sont expressément présumés être parties aux procédures de la Commission, au sens de la loi, ils sont, au sens pratique, les deux joueurs principaux devant la Commission. De plus, même si la *Loi sur les juges* ne requiert pas spécifiquement la participation de la magistrature aux procédures de la Commission, la Loi prévoit expressément l'engagement de la magistrature à des stades clés du processus. Ainsi, la participation de la magistrature est nécessaire, par exemple, en vertu du paragraphe 26.1(1) de la *Loi sur les juges*, pour ce qui est du processus de nomination, qui est le moyen par lequel la Commission est constituée. De même, en vertu du paragraphe 26(3) de la *Loi sur les juges*, la magistrature doit participer si la Commission désire repousser la date du début de son enquête prévue au paragraphe 26(1). Ces deux caractéristiques de la *Loi* témoignent de l'intention législative qui veut que la magistrature soit engagée dans le processus spécial exigé par l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É* pour la détermination de la rémunération des juges.

Dans *R. c. Campbell et al.*⁶, la Cour suprême du Canada devait se prononcer sur la question de savoir si la province de l'Alberta était tenue de payer les dépenses raisonnables de la magistrature de l'Alberta, dépenses engagées lors de sa participation au processus de la commission provinciale de l'Alberta sur la rémunération, ou à tout litige à cet égard. Dans une décision unanime, la Cour a maintenu que :

⁶ (1998), 169 D.L.R. (4^e) 231.

*[Traduction] La composition et la procédure établies en ce qui a trait aux audiences devant des commissions indépendantes, efficaces et objectives peuvent varier grandement. Il en va de même pour l'approche adoptée envers le paiement des frais de représentation des juges. Dans certains cas, la question du paiement des frais de représentation est résolue par le biais d'accords. Bien souvent, la commission devra déterminer la question sous réserve d'un appel devant la cour. Dans ces circonstances, la position adoptée dans les motifs invoquées par Roberts J. dans *Newfoundland Assn. Of Provincial Court Judges*, supra, pourrait être appropriée, mais il s'agit d'une affaire qui ne nécessite pas nos commentaires dans le cadre de cette requête. Qu'il suffise de dire que, quelle que soit l'approche adoptée en ce qui a trait au paiement des frais, celle-ci devrait être juste, équitable et raisonnable⁷.*

Comme il appert de ce passage, la Cour suprême du Canada a spécifiquement pris en compte, dans *R. c. Campbell et al.*, la décision antérieure du juge Roberts dans *Newfoundland Association of Provincial Court Judges c. Newfoundland*. Dans cette dernière cause, comme il a été noté précédemment, le juge Roberts a conclu que les juges devaient être représentés devant des commissions indépendantes sur la rémunération afin d'assurer le bon fonctionnement du processus dépolitisé proposé pour de telles commissions. Par conséquent, il a maintenu sur des principes d'équité que les deux parties au processus étaient admissibles au financement. La Cour suprême du Canada, dans *R. c. Campbell et al.*, s'est expressément abstenue de faire des commentaires sur la notion que le financement était obligatoire. La Cour n'a pas maintenu, bien qu'elle ait laissé la porte ouverte à l'éventualité de maintenir, que le paiement par le gouvernement des frais de représentation des juges dans le cadre de leur participation devant des commissions sur la rémunération est prescrit par la loi, que ce soit en raison de principes constitutionnels ou dans l'intérêt de l'équité et de l'impartialité. Ce que la Cour a établi, cependant, c'est que la question du paiement des frais de représentation des juges doit être abordée de façon juste, équitable et raisonnable.

Dans cette cause, le gouvernement et la magistrature étaient représentés, pendant la durée des travaux de la Commission, par des conseillers juridiques compétents et chevronnés. Dans le cas du gouvernement, tous ses frais de représentation ont été payés à même les fonds publics. De plus, le gouvernement disposait, également aux frais du public, des services d'une gamme d'experts gouvernementaux, conformément à ce que le gouvernement exige ou juge souhaitable.

⁷ *Ibid.*, par. 5.

À l'inverse, la Commission a été informée que les frais de représentation de la magistrature ont été payés en parties égales jusqu'à présent par la Conférence et le Conseil, déduction faite du paiement à titre gracieux de 80 000 \$ versé par le gouvernement.

Le Conseil est un organisme essentiel en vertu de la *Loi sur les juges* et est généralement financé par le Parlement par le biais du Commissaire de la magistrature fédérale en fonction des affectations budgétaires du Parlement. La Commission ne sait pas si le budget du Conseil a été augmenté spécifiquement pour compenser les dépenses prévues par le Conseil en rapport avec l'enquête de la Commission.

À l'inverse, la Conférence ne reçoit aucun financement public et est financée uniquement par ses membres. La Commission a été informée que la Conférence compte présentement 950 membres, ce qui représente approximativement 94 % de la magistrature. Les statistiques sur l'adhésion varient d'année en année et un nombre aussi peu élevé que 850 membres a déjà été compilé. La cotisation annuelle des membres s'élève actuellement à 300 \$; son taux précédent de 150 \$ a été augmenté en 1999 afin de prendre en considération les coûts afférents à l'établissement d'un bureau permanent pour la Conférence et à l'embauche de personnel pour ce bureau, et aussi en vue de cet examen quadriennal. Les buts de la Conférence vont au-delà de la représentation de ses membres devant cette Commission ou autres commissions semblables. La Conférence a été fondée avant que ne soit établi le processus des examens triennaux. Ses activités comprennent, entre autres et au besoin, la participation à des commissions sur la rémunération des juges, de même que la détermination de politiques relatives à la formation continue des juges. De temps à autre, la Conférence retient les services de conseillers juridiques externes et d'autres professionnels pour la conseiller sur des questions qui sont indépendantes de l'examen quadriennal⁸.

La Commission a été informée que le paiement à titre gracieux de 80 000 \$ reçu du gouvernement a été fait en raison des frais de représentation de la Conférence et du Conseil et,

⁸ Lettre d'Ogilvy Renault à la Commission, datée du 14 avril, 2000, p. 4.

sur réception, a servi entièrement à régler les factures soumises par les conseillers juridiques agissant pour la Conférence et le Conseil⁹.

La magistrature n'a pas toujours été représentée par des conseillers juridiques devant les commissions antérieures sur la rémunération. À notre avis, la participation à l'examen de la Commission est aussi importante et bénéfique que la participation du gouvernement. Comme il a été mentionné plus haut, la qualité du processus de prise de décision de la Commission et son efficacité ont été accrues par la participation de la magistrature et du gouvernement. Nous nous efforçons donc d'assurer qu'aucune barrière financière contournable, de quelque nature que ce soit, qui empêcherait la participation future de la magistrature devant cette Commission, ne soit créée. Nous voulons aussi nous assurer que les fonds publics sont dépensés seulement lorsqu'il est nécessaire de payer les frais de représentation de la magistrature.

Nous sommes généralement d'avis que le fardeau du paiement des frais de représentation de la magistrature, qui sont attribuables à sa participation dans cet examen quadriennal, ne devrait pas incomber aux juges personnellement. Cependant, l'une des raisons invoquées pour l'augmentation récente de la cotisation annuelle des membres de la Conférence était reliée aux frais que la Conférence devait engager pour sa participation à cet examen. Comme il se doit, les membres de la Conférence qui ont payé l'augmentation de leur cotisation annuelle l'ont fait sans doute parce qu'ils croyaient qu'une portion de cette cotisation serait utilisée pour payer les coûts associés à la participation dans cet examen quadriennal. Ce facteur doit être pris en considération.

Finalement, nous ne croyons pas que la participation de la magistrature doive dépendre du bon vouloir du gouvernement du jour à autoriser des paiements à titre gracieux. Si c'était le cas, l'indépendance de la magistrature par rapport au gouvernement serait sapée et la participation de la magistrature aux séances des commissions deviendrait incertaine.

⁹ *Ibid.*, au 3.

6.5 Conclusions et recommandations

La Conférence et le Conseil nous ont fourni la ventilation complète de leurs frais de représentation au 30 avril 2000, frais de conseillers juridiques et débours compris, de même que les coûts reliés aux experts. Ces coûts étaient de l'ordre de 270 000 \$. Nous avons soigneusement étudié cette ventilation ainsi que tous les détails y afférents, et avons conclu, pour les fins de notre enquête, que les coûts engagés étaient raisonnables.

Nous avons reconnu que les frais reliés à la participation au processus de cette enquête étaient considérables. Ils incluaient les coûts de participation aux audiences publiques, la préparation de divers mémoires écrites et la réponse aux requêtes de la Commission pour obtenir des renseignements supplémentaires. La question n'est pas de savoir si de tels coûts peuvent être assumés par les juges qui relèvent de la Conférence et le Conseil, mais plutôt d'identifier quelle proportion de ces coûts devait être équitablement et justement assumée par la Conférence et le Conseil ou leurs membres. Nous sommes d'accord avec la proposition retenue par le juge Roberts dans *Newfoundland Association of Provincial Court Judges c. Newfoundland*, cause à laquelle nous avons fait référence précédemment, à l'effet qu'il est ni équitable ni juste que le pouvoir exécutif et/ou l'assemblée législative soient représentés devant une commission sur la rémunération par des personnes ou des experts qui sont payés à même les fonds publics, alors que ceux qui représentent le pouvoir judiciaire ne le sont pas. D'un autre côté, nous croyons également que la magistrature devrait contribuer en partie au paiement de l'ensemble de ses frais de représentation, en versant une partie de leur cotisation à la Conférence. Finalement, nous sommes conscients que toute recommandation de notre part en ce qui a trait au paiement des frais de représentation s'appliquerait uniquement à cet examen quadriennal, et que les commissaires futurs seraient libres de déterminer la question comme bon leur semblera, prenant en considération les faits et circonstances applicables à leur enquête.

En nous appuyant sur tous les renseignements mis à notre disposition, les facteurs énoncés plus haut, et les circonstances qui s'appliquaient à la réalisation de cet examen quadriennal, nous avons conclu que le gouvernement devrait être responsable du paiement de 80 % de l'ensemble des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil pour leur participation à cette enquête, comme elle nous a été détaillée.

Recommandation 22

La Commission recommande que le gouvernement assume 80 % du total des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil dans le cadre de leur participation à cette enquête, et ce, jusqu'au 31 mai 2000, ledit paiement par le gouvernement ne devant pas excéder la somme globale de 230 000 \$, y compris le montant de 80 000 \$ que le gouvernement a déjà versé en date du présent rapport, y compris également toute augmentation extraordinaire et concrètement identifiable du budget du Conseil en vue de financer la participation des juges au travail de cette Commission, et que le reste de ces coûts soit assumé par la Conférence et le Conseil dans les proportions qu'ils jugeront adéquates.