

CHAPITRE 7

REMARQUES SUR LA MÉTHODE

Puisque cette enquête est la première du genre à découler de la décision de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, nous avons consacré beaucoup de temps lors de nos propres travaux aux questions de méthode. Il n'y a pas de règles strictes qui déterminent la façon d'entreprendre l'enquête que nous avons menée. Les prochains commissaires établiront leurs propres procédures et, bien que possiblement utiles, celles que nous avons adoptées ne constituent pas des précédents d'application obligatoire. Néanmoins, nous avons cru bon de faire un compte rendu de la manière dont nous avons réglé les nombreuses questions reliées aux procédures et aux processus que nous avons utilisés. C'est là le but de ce chapitre, qui fait également état de quelques suggestions sur la façon d'améliorer les processus à l'avenir.

7.1 Rapports avec les parties

Bien que le mandat et l'autorité de cette Commission soient définis à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, la Commission est également ancrée dans le cadre constitutionnel qui assure l'indépendance de la magistrature et la détermination par le Parlement de la rémunération de la magistrature ainsi que dans l'interprétation de ce cadre, exposée par le juge en chef Lamer dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*. Parmi les conséquences qui en découlent est la reconnaissance que le gouvernement doit donner suite rapidement aux recommandations de la Commission et qu'il doit être prêt à justifier, devant une cour de justice si nécessaire, toute décision de ne pas mettre en application les recommandations de la Commission :

Ce que commande l'indépendance de la magistrature, c'est que l'exécutif ou l'assemblée législative, soit celui qui est investi du pouvoir de fixer les traitements des juges, soit formellement tenu de donner suite au contenu du rapport de la commission dans un délai déterminé. ...

De plus, si après avoir étudié le rapport de la commission, l'exécutif ou l'assemblée législative, selon le cas, décide de rejeter une ou plusieurs des recommandations, il doit être prêt à justifier sa décision, au besoin devant une cour de justice. ... Toute décision non justifiée pourrait entraîner une déclaration d'inconstitutionnalité.¹

L'obligation du gouvernement de donner suite aux recommandations et de justifier sa décision a transformé les rapports qu'il entretenait avec cette Commission comparativement à ceux qu'il entretenait avec les Commissions triennales antérieures. Par exemple, nous comprenons qu'il s'agit de la première Commission de l'examen de la rémunération des juges au cours de laquelle le Gouvernement a choisi d'être représenté par des conseillers juridiques, ce qui a contribué à donner un ton un peu plus formel au processus et au travail de la Commission, comparativement à ce que nous avons pu comprendre du fonctionnement des commissions triennales antérieures.

En examinant notre façon de faire, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes :

- i) les commissaires ne doivent pas avoir de contact direct avec la magistrature ou avec le gouvernement relativement à toute question devant la Commission, autre que par l'entremise des conseillers juridiques des parties. Lorsque nous avons soumis des requêtes, que ce soit au gouvernement ou à la magistrature, nous nous sommes assurés que l'autre partie était mise au courant de la requête et, dans les cas où des tierces parties avaient exprimé un intérêt particulier pour le point qui nous préoccupait, nous avons pris soin de nous assurer qu'elles étaient également mises au courant de telles requêtes;
- ii) puisque la *Loi sur les juges* nous mandate pour soumettre notre rapport au ministre de la Justice, la Commission se retrouve dans une position où, selon la loi, nous sommes tenus de soumettre notre rapport à un représentant de l'une des parties aux procédures qui sont devant nous. Nous avons conclu que l'impartialité nous exigeait de rendre notre rapport accessible à toutes les parties en même temps, dans la mesure où la logistique nous le permettait;

¹ *Supra*, Chapitre 1, note 4, par. 179 à 180.

- iii) notre Commission a décidé que nous devions être ouverts et le moins formalistes possible. Par le biais de notre site Web, nous avons pu nous assurer que toutes les parties concernées et toute autre personne intéressée pourraient suivre les observations et les argumentations soumises à la Commission, et pourraient facilement communiquer avec nous par courriel si elles désiraient nous faire part de leurs commentaires. Nous avons fourni trois occasions pour soumettre des mémoires: le mémoire original, la réponse aux mémoires, et les derniers commentaires. Cette façon de faire semble avoir bien fonctionné; et
- iv) nous nous sommes engagés à rendre nos audiences publiques sans formalités dans la mesure du possible. Les procureurs représentant les parties ont indiqué que les règles formelles de preuve ne s'appliquaient pas et nous étions d'accord. Nous avons structuré nos audiences de façon à favoriser l'échange de renseignements, plutôt que la répétition de positions formelles qui avaient déjà été spécifiées dans les mémoires. Nous avons également permis des questions de précision sur les parties par toutes les parties présentes à l'audience publique. Encore une fois, nous croyons que cette façon de faire a bien servi la Commission, de même que les parties.

7.2 Questions d'organisation et d'administration

Lorsque que cette Commission a débuté, nous avons obtenu un soutien précieux sur le plan logistique et administratif du Commissaire à la magistrature fédérale et des membres de son personnel. Nous avons établi nos propres bureaux qui, tout en étant associés à ceux du Commissaire afin de réaliser des économies, fonctionnent de façon indépendante. Nous suggérons que la Commission, étant une entité distincte du gouvernement et de la magistrature, maintienne ses propres bureaux et ses propres dossiers. Ceux-ci devraient être physiquement séparés et indépendants du Bureau du Commissaire de la magistrature fédérale, bien que nous soyons d'avis que maintenir des liens administratifs étroits avec ce bureau serait utile et efficace.

En ce qui a trait à la composition de la Commission et à son personnel, nous encourageons la magistrature et le gouvernement à nommer à l'avenir leurs représentants dans un délai qui permettra à la Commission d'être complètement formée et prête à fonctionner à compter du 1^{er} septembre, date prévue pour le début de l'enquête quadriennale. Une

période de neuf mois pour mener une enquête de cette envergure et de cette importance n'est pas longue.

En considérant le moment opportun pour procéder aux nominations, on doit prendre en compte la manière dont la Commission a été constituée. La magistrature et le gouvernement nomment chacun un commissaire et les deux membres ainsi nommés sont chargés d'identifier et de recruter un président. Dans le cas de la présente Commission, les personnes nommées n'ont pas demandé et n'ont pas reçu l'aide des parties pour trouver des candidats à la présidence de la Commission. Nous croyons que les délais accordés pour les nominations étaient tels que ce fut une question de chance si nous avons pu commencer notre travail au début de septembre 1999, comme prévu. Il a fallu plusieurs semaines de plus pour recruter du personnel et pour mettre en place les mesures de soutien et de logistique qui nous ont permis de fonctionner de façon efficace. Nous croyons qu'il est préférable pour les prochains commissaires, dont l'enquête débutera le 1^{er} septembre 2003, d'être nommés bien avant cette date, afin que des dispositions relatives à la logistique et à l'embauche du personnel puissent être prises et qu'une Commission pleinement fonctionnelle puisse avoir neuf mois complets pour s'acquitter du mandat qui lui est conféré par la *Loi sur les juges*.

7.3 Le rôle des experts et de la recherche

Nous avons grandement bénéficié des conseils que nous avons obtenus d'experts qui se sont penchés pour nous sur des questions complexes reliées à la rémunération, à la constitution et à d'autres points d'ordre juridique. Nous suggérons que les futurs commissaires puissent envisager d'embaucher de tels experts tôt dans leur enquête.

Un domaine qui, à notre avis, pourrait bénéficier d'améliorations est celui de la recherche. Initialement, nous avons pensé que la Commission pourrait jouer un rôle utile en travaillant avec la magistrature et le gouvernement pour convenir ensemble d'un programme de recherche, et que nous pourrions alors nous charger de cette recherche pour le compte des

parties et de la Commission. Nous avons dû laisser tomber ce projet puisque nous manquions de personnel et que nous n'étions pas prêts à entamer une étude approfondie des questions à considérer dès le 1^{er} septembre. Nous avons tout simplement trop de problèmes d'ordre administratif et logistique à régler d'abord. Nous continuons de croire qu'il s'agit là d'un concept valable et digne d'être considéré par les futurs commissaires. Plusieurs avantages peuvent en être tirés : une compréhension accrue des questions qui sont considérées pertinentes par chacune des parties; l'utilisation économique des instruments de recherche; et, espérons-le, le partage d'une base de données entre la Commission, la magistrature et le gouvernement.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, nos travaux ayant trait aux niveaux de salaire ont été guidés par de nombreux renseignements qui nous ont été fournis par la Conférence et le Conseil, ainsi que par le gouvernement. Cependant, les renseignements que nous avons sur les traitements des avocats du secteur privé, le groupe le plus apte à produire les meilleurs candidats à la magistrature, n'étaient ni complets ni à jour. Des renseignements tirés de déclarations d'impôt et fournis par la Conférence et le Conseil ont été utiles pour établir un calcul approximatif. Nous croyons cependant que la Commission devrait faire son possible pour développer un système pertinent pour mesurer les revenus des avocats du secteur privé, qui lui permettrait de suivre dans le temps et de façon logique, la relation entre la rémunération des juges et la rémunération en pratique privée.

Nous sommes d'avis que la Commission devrait disposer des ressources nécessaires pour faire un sondage sur les revenus des avocats du secteur privé régulièrement.