

***Judicial Compensation
and Benefits Commission***



***Commission d'examen de la
rémunération des juges***

Chairperson / Présidente
Martine Turcotte

Members / Membres
Margaret Bloodworth
Peter Griffin

99 rue Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Executive Director / Directrice exécutive
Louise Meagher

T. 613-995-5140
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

PAR COURRIEL SEULEMENT

Le 6 juin 2023

Pour la magistrature

Maître Pierre Bienvenu, Ad. E.
IMK Avocats - Advocates

*Pour le gouvernement du
Canada*

Maître Kirk Shannon
Ministère de la Justice

*Pour les juges adjoints de la
Cour fédérale*

Maître Andrew Lokan
Paliare Roland Rosenberg
Rothstein LLP

Les membres de la Commission d'examen de la rémunération des juges m'ont demandé de vous communiquer ce qui suit :

Cette Commission quadriennale a reçu une correspondance des avocats de la magistrature le 13 février 2023 demandant des conseils sur la recommandation 8.5.c) du Rapport et des recommandations de cette Commission, qui a été remis le 30 août 2021. En conséquence, la Commission a demandé à la magistrature, au gouvernement et à toute autre partie intéressée de présenter des observations écrites, mais a réservé la question de savoir si une audience était nécessaire.

Les observations suivantes ont été reçues :

Observations de la magistrature – le 6 avril 2023

La magistrature a demandé à la Commission de différer la mise en œuvre de la recommandation 8.5. c) en faisant valoir que :

- a) la recommandation a été émise sans donner aux parties la possibilité d'être entendues;
- b) la recommandation s'écarte des conclusions des commissions précédentes;

- c) les parties devraient d'abord avoir la possibilité de se consulter et d'essayer de se mettre d'accord; et
- d) en l'absence d'accord, si le gouvernement souhaite soulever la question des données relatives au revenu avant la nomination devant cette commission ou une future commission, il devra faire une proposition complète et transparente.

Observations du gouvernement – le 10 mai 2023

Le gouvernement a fait valoir qu'une fois que la Commission a présenté son rapport et que le gouvernement a publié sa réponse acceptant les recommandations, le contrôle judiciaire était le seul recours dont disposait la magistrature et que ce recours n'a pas été exercé. Le gouvernement apprécierait recevoir les conseils de la Commission concernant la mise en œuvre de la recommandation 8.5. c).

Le gouvernement s'est engagé à ne pas prendre de mesures pour recueillir unilatéralement les données relatives au revenu avant la nomination, mais il a affirmé qu'il s'engageait à travailler avec les participants de la Commission et les autres parties concernées pour recueillir ces informations. Il a également fait une proposition sur la manière de mettre en œuvre la recommandation 8.5. c).

Observations des juges adjoints de la Cour fédérale – le 10 mai 2023

Les juges adjoints de la Cour fédérale sont en faveur des observations de la magistrature.

Réponses de la magistrature – le 19 mai 2023

La magistrature avançait que la jurisprudence ne soutient pas la position adoptée par le gouvernement. Elle affirmait que le sondage de données proposée par le gouvernement n'est pas fiable et ne constitue pas une proposition complète et transparente.

La magistrature soutenait que la recommandation 8.5.c) ne tient pas compte des conclusions des commissions Block et Rémillard, que la collecte de ces données ne serait pas utile et que les parties devraient se consulter et s'entendre sur la conception et l'exécution de l'étude.

La magistrature ne cherche pas à obtenir une ordonnance révoquant la recommandation 8.5.c). Elle s'adresse plutôt à la Commission pour lui demander ses conseils sur la mise en œuvre de cette recommandation et demande que cette mise en œuvre « [traduction] soit 'reportée' jusqu'à ce que les parties se soient consultées et se soient mises d'accord sur une approche des données relatives au revenu avant la nomination qui soit conforme aux conclusions des commissions Block et Rémillard. »

Recommandation 8.5.c)

La recommandation 8.5.c) se lit comme suit :

Recommandation 8

Que les travaux préparatoires suivants débutent dès aujourd'hui pour que la septième Commission quadriennale dispose de données supplémentaires satisfaisantes et appropriées pour travailler

[...]

5. en dehors des données actuellement disponibles, préparation dès maintenant par le Commissariat à la magistrature fédérale de données statistiques sur chaque province ou territoire :

[...]

- (c) niveaux de rémunération des gens nommés immédiatement avant leur nomination;

[...]

Tout ce travail doit se faire dans la période quadriennale en cours et **livrer des données sur une période suffisante pour que les tendances importantes puissent être dégagées.** [nous soulignons]

Cette recommandation a été formulée par la Commission dans le contexte où elle se trouve « maintenant à la croisée des chemins pour ce qui est de la qualité des données sur lesquelles devra s'appuyer une future commission quadriennale pour évaluer soigneusement la situation selon les critères énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* » [par. 299 de son Rapport et ses recommandations] et comme indiqué aux paragraphes 30 à 58, au paragraphe 159 et aux paragraphes 301 et 302 de son Rapport et ses recommandations, qui sont tous reproduits à l'annexe A de la présente lettre.

Les commissions quadriennales précédentes

(a) La Commission Block

La Commission Block n'a pas rejeté l'utilisation d'un sondage sur la rémunération avant la nomination dans le cadre de l'établissement de la rémunération des juges. Elle ne croit pas qu'un aperçu des salaires des personnes nommées avant leur nomination soit particulièrement utile pour aider à déterminer si les salaires des juges sont adéquats. Elle a ajouté qu'idéalement, cette information serait obtenue par le biais d'un sondage ciblé sur les personnes qui se situent à l'extrémité supérieure de l'échelle des salaires et qui pourraient être objectivement identifiées comme des candidats potentiels exceptionnels à une nomination à la magistrature. Reconnaisant les difficultés intrinsèques à la conception et à la mise en œuvre d'un tel sondage, il appartenait au gouvernement et à la magistrature, s'ils devaient être sollicités à l'avenir, de se consulter sur sa conception et son exécution afin de s'assurer que les futures commissions reçoivent des informations que les deux parties reconnaissent comme fiables et utiles.

(b) La Commission Rémillard

Dans sa décision sur les questions préliminaires, la Commission Rémillard a répondu à la demande du gouvernement (au début du processus) d'instituer une étude sur les revenus avant la nomination, ce qui risquait de retarder le début du processus formel de la Commission. En rejetant la demande d'une telle étude, la Commission Rémillard n'était pas prête à l'entreprendre ou à l'ordonner à ce moment-là, notant que sans le bénéfice d'un ensemble complet de soumissions et d'un compte rendu, les avantages d'une telle étude n'étaient pas établis sur la base des documents dont elle disposait et retarderaient la capacité de la Commission Rémillard à faire rapport au ministre de la Justice dans le délai fixé par les dispositions de la *Loi sur les juges*.

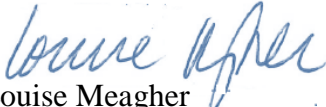
Chaque commission a été confrontée à la question du caractère satisfaisant des données sur le comparateur du secteur privé et à l'insuffisance croissante des données disponibles concernant les niveaux de salaire dans le secteur privé.

Conclusion

Notre Rapport et nos recommandations ont été soumis au ministre de la Justice le 30 août 2021. Le 29 décembre 2021, le ministre de la Justice et procureur général du Canada a publié la réponse du gouvernement du Canada à notre rapport et a accepté toutes les recommandations de la Commission. Il a en outre déclaré que :

Le gouvernement fédéral s'emploiera prochainement à mettre en œuvre les recommandations, notamment en proposant l'apport des modifications nécessaires à la *Loi sur les juges*.

À ce stade avancé de la durée de vie de la Commission et compte tenu de l'acceptation du Rapport et des recommandations de la Commission par le gouvernement fédéral à la fin de 2021, la Commission décline l'invitation à réexaminer ou à différer la recommandation 8.5.c). Comme le prévoient le processus de la commission et les rapports quadriennaux antérieurs de la commission, les parties devraient saisir l'occasion qui leur est offerte, en ce qui concerne la recommandation 8.5.c), de se consulter et de travailler ensemble pour réaliser ce qu'elles peuvent en temps opportun pour aider de manière significative les futures commissions. Il est toujours possible de demander des conseils spécifiques quant à une approche ou une proposition particulière résultant de leur coopération.



Louise Meagher
Directrice exécutive

Commission d'examen de la rémunération des juges

P.j.

cc Pour la magistrature
Maître Audrey Boctor
Maître Étienne Morin-Levesque
IMK Avocats - Advocates

Pour le gouvernement du Canada
Maître Christopher Rupar
Ministère de la Justice

CHAPITRE 2 – TRAITEMENTS DES JUGES

A. CARACTÈRE SATISFAISANT DES DONNÉES À LA DISPOSITION DE LA COMMISSION

1. Niveaux de revenu en pratique privée

- [30] Il est essentiel que la Commission dispose de données appropriées et fiables pour mener son examen sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges, compte tenu des critères au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*.
- [31] Comme dans les examens des commissions quadriennales antérieures, les parties ont obtenu un dossier de données de référence de l'Agence du revenu du Canada (« ARC ») à l'usage de la Commission.
- [32] Ces données portaient sur les niveaux déclarés de rémunération des avocats autonomes de 2015 à 2019.
- [33] Les données disponibles indiquent que le nombre signalé d'avocats autonomes a diminué de 2015 à 2019, passant de 18 740 à 15 510 (avant que des filtres ne soient appliqués aux données), mais que le recours aux sociétés professionnelles par les avocats exerçant dans tout le pays a nettement augmenté. En 2019, on dénombrait 17 871 de ces sociétés, le triple de leur nombre en 2010. En 2018, ce groupe comprenait une proportion de 27 % d'avocats en exercice membres d'ordres professionnels assurés¹⁸.
- [34] Les données disponibles de l'ARC ne se font pas le reflet du revenu professionnel gagné dans le cadre de ces sociétés professionnelles.
- [35] Dès les travaux de la Commission McLennan en 2004, on reconnaissait que les avocats ayant établi des sociétés personnelles et ne déclarant plus un revenu professionnel à titre d'avocats autonomes « sont vraisemblablement les avocats avec les revenus les plus élevés¹⁹ ».
- [36] Les témoignages d'experts reçus par la Commission semblent indiquer que le recours à une société professionnelle est avantageux sur le plan fiscal pour les avocats de pratique privée ayant un revenu de 200 000-300 000 \$ ou plus, bien qu'il y ait dans les données de déclaration de l'ARC des avocats autonomes qui gagnent par an plus que les 200 000 \$ et les 300 000 \$ en question²⁰.
- [37] Nous avons été informés que l'ARC se heurte à des limites pour les données qu'elle peut extraire des données de déclaration de revenus des sociétés professionnelles pour les raisons suivantes : a) le processus de détermination si une société professionnelle appartient à un avocat se déroule en deux étapes; b) il y a ensuite des questions à se poser

¹⁸ Mémoire de la magistrature, tableau 6 et par. 137 et 138.

¹⁹ Rapport McLennan à 49.

²⁰ Rapport de Stéphane Leblanc et André Pickler, mémoire de la magistrature, pièce B, à 2; lettre du 14 mai 2020 [sic] de Christopher Rupar.

à partir des données sur le nombre d'employés de la société pour savoir quel employé est l'avocat ayant constitué la société; c) il est difficile de savoir si les chiffres sont avant ou après dépenses d'exploitation.

- [38] L'ARC dit que cette tâche demande beaucoup de main-d'œuvre et n'a pu confirmer s'il lui était possible de l'accomplir.
- [39] Bref, l'ARC ne peut confirmer que les données qu'elle peut communiquer à la Commission sur les sociétés professionnelles sont fidèles et complètes. Le gouvernement et la magistrature ont conclu qu'il leur serait impossible d'obtenir plus de renseignements sur les sociétés professionnelles à temps pour que la Commission puisse respecter les délais réglementaires²¹.
- [40] Ainsi, la Commission ne dispose pas de données complètes sur le niveau réel de revenu professionnel des avocats de pratique privée.
- [41] L'implication inévitable est cependant que les données de l'ARC sous-estiment le revenu des avocats de pratique privée qui gagnent davantage.
- [42] Comme l'a fait observer le gouvernement, « [s]i cette tendance se maintient, les données de l'ARC pourraient devenir de moins en moins représentatives des revenus des avocats en exercice²² ».

2. Avantages fiscaux des sociétés professionnelles

- [43] Dans les témoignages d'experts reçus par la Commission, il est théoriquement question, mais non concrètement, des avantages en report et économies d'impôt sur l'avenir là où l'avocat ne dépense pas tout le revenu professionnel qu'il gagne par sa société professionnelle dans une année d'imposition²³.
- [44] Il est difficile de chiffrer de tels avantages qui peuvent se révéler importants selon le niveau de revenu si on considère que le mode de vie et les habitudes de dépenses d'un professionnel pourraient être hautement subjectifs et susceptibles de varier amplement.
- [45] Nous n'avons donc pas de données solides pour quantifier cet avantage possible.
- [46] Nous avons été informés qu'il était possible de créer un régime individuel de retraite dans une société professionnelle²⁴. Nous ignorons dans quelle mesure cette opportunité est réellement exploitée et pouvons encore moins comparer efficacement cet avantage à la pension judiciaire.

²¹ Lettre du 14 mai 2020 [sic] de Christopher Rugar.

²² Mémoire du gouvernement, par. 61.

²³ Rapport de Stéphane Leblanc et André Pickler, mémoire de la magistrature, pièce B.

²⁴ Second rapport de Stéphane Leblanc et André Pickler, réponse de la magistrature, pièce B.

3. Taille de l'échantillon de revenu professionnel des avocats autonomes selon l'ARC

- [47] Vu le nombre en baisse d'avocats de la catégorie « revenu professionnel autonome » dans les données de l'ARC, si nous appliquons des filtres à ces données, la taille d'échantillon se fait de plus en plus petite²⁵.
- [48] Cet aspect joint à la sous-estimation du revenu des avocats de pratique privée dans les données de l'ARC en lien avec un plus grand recours aux sociétés professionnelles constitue un autre sujet de préoccupation pour la Commission.

4. Absence de mouvement des tranches salariales des DM-3

- [49] Ce qu'on appelle le comparateur Block établi dans le rapport du même nom et appliqué par les commissions qui ont suivi, se définit comme le point médian de l'échelle salariale des DM-3, plus la moitié de la rémunération au rendement disponible²⁶.
- [50] Par le passé, l'échelle salariale a augmenté d'une manière relativement régulière jusqu'à récemment, puisqu'elle est inchangée depuis 2017, alors que le traitement moyen des DM-3 en place a généralement augmenté dans les tranches de rémunération en question²⁷.
- [51] Nous avons été informés que, dans l'information qui nous a été communiquée, les tranches salariales de la catégorie DM-3 tiennent compte des hausses consenties le 18 mai 2018 avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2014, 2015, 2016 et 2017²⁸.
- [52] Vu ces hausses à effet rétroactif et l'absence d'explication du manque de mouvement dans les tranches salariales des DM-3, la Commission a demandé à recevoir des renseignements du gouvernement sur ce que seraient ces tranches si elles devaient tenir compte des hausses les plus récentes consenties au reste de la fonction publique du Canada²⁹.

5. Données relatives aux groupes d'origine des candidats à la magistrature

- [53] Dans l'examen du besoin d'attirer les talents dans la magistrature, la Commission disposait d'études d'autres juridictions, de certaines observations anecdotiques et de données statistiques pour une proportion décroissante de nominations à la magistrature d'avocats de pratique privée. Nous n'avons guère de données au sujet des avocats dans les bassins de candidats.

²⁵ Voir, par exemple, le graphique au paragraphe 87 du mémoire du gouvernement où, pour l'année d'imposition 2019 et après application de certains filtres, le groupe visé de tous les avocats autonomes dans l'ensemble de données de l'ARC tombe à 19 % seulement, soit à 2 990 sur un nombre initial de 15 510. Avec des filtres différents, le groupe visé est ramené à 6 %; voir à cet égard la lettre du 26 mai 2021 de Kirk G. Shannon.

²⁶ Rapport Block, par. 108 et 111.

²⁷ Mémoire de la magistrature, voir le tableau qui suit le par. 105.

²⁸ Lettre du 26 mai 2021 de Kirk G. Shannon.

²⁹ Lettre du 26 mai 2021 de Kirk G. Shannon.

- [54] La magistrature explique l'évolution à la baisse du pourcentage de nominations d'avocats de pratique privée par le traitement des juges comme facteur de désincitation³⁰.
- [55] Le gouvernement évoque un manque de preuve de la diminution du nombre de candidats de grande qualité à la magistrature, notamment à partir de la pratique privée, puisque le nombre d'associés de cabinets privés (par opposition aux non-associés) nommés à la magistrature a généralement augmenté au fil des ans³¹.
- [56] La Commission a demandé à la magistrature et au gouvernement s'il existait des statistiques détaillées sur l'emploi antérieur des candidats (par opposition aux avocats nommés à la magistrature) et si les intéressés venaient du secteur public ou privé ou d'autres secteurs comme les universités, les sociétés ou les organismes sans but lucratif. Elle a été informée que de telles données n'étaient pas disponibles.
- [57] Ajoutons que le système tenu par le Commissariat à la magistrature fédérale (« CMF ») ne décrivait pas l'origine des candidats par région dans les provinces autres que l'Ontario et le Québec où il existe plusieurs comités consultatifs à la magistrature. On nous a dit que, pour créer plus de données, il faudrait procéder à un examen manuel des candidatures réelles³².

6. Conclusion

- [58] Selon nous, la prochaine Commission quadriennale aura besoin de données plus solides sur ces questions, tant de l'ARC que du CMF, pour qu'elle puisse traiter des critères énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Il en sera aussi question dans nos recommandations au chapitre 5.

Lacunes des données

- [159] Les lacunes des données déjà évoquées dans notre rapport indiquent clairement que nous n'avons pas tout le tableau du revenu de ces avocats de pratique privée, plus particulièrement des avocats au revenu professionnel supérieur.

³⁰ Mémoire de la magistrature, par. 152.

³¹ Réponse du gouvernement, par. 53.

³² Lettres du 11 mai 2021 et du 14 mai 2020 [sic] de Christopher Ruper et du 26 mai 2021 de Kirk G. Shannon.

CHAPITRE 6 – CONCLUSION

[...]

[301] La prochaine commission quadriennale devra être munie des données utiles les plus à jour pour que ses travaux puissent reposer sur un dossier lui permettant de juger si les tendances et les risques que décrivent les soumissions et observations reçues peuvent être entièrement évalués avec des données à jour à compter de 2024.

[302] Nous prions instamment les parties à la Commission quadriennale de lancer ce processus immédiatement.

[...]