

**CONCERNANT LA 6^E COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES
JUGES**

**OBSERVATIONS ADRESSÉES PAR LES PROTONOTAIRES
DE LA COUR FÉDÉRALE À LA COMMISSION D'EXAMEN
DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES**

Le 29 mars 2021

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP

155, rue Wellington Ouest, 35^e étage

Toronto (Ontario) M5V 3H1

Andrew K. Lokan

Tél. : 416-646-4324

Télec. : 416-646-4301

Courriel : andrew.lokan@paliareroland.com

**Avocats représentant les
protonotaires de la Cour
fédérale**

À :	<p>Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l. 1, place Ville Marie, bureau 2500 Montréal (Québec) H3B 1R1</p> <p>Pierre Bienvenu Tél. : 514-847-4452 Courriel : pierre.bienvenu@nortonrosefulbright.com</p> <p>Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l. 45, rue O'Connor, bureau 1500 Ottawa (Ontario) K1P 1A4</p> <p>Jean-Simon Schoenholz Tél. : 613-780-1537 Courriel : jean-simon.schoenholz@nortonrosefulbright.com</p> <p>NOVAlex 1195 rue Wellington, bureau 301 Montréal (Québec) H3C 1W1</p> <p>Azim Hussein Tél. : 514-903-0835 poste 132 Courriel : ahussain@novalex.co</p> <p>Avocats représentant l'Association des juges des cours supérieures et le Conseil canadien de la magistrature</p>
-----	--

ET À :	<p>Ministère de la Justice du Canada Section du litige civil, bureau 500 50, rue O'Connor Ottawa (Ontario) K1A 0H8</p> <p>Chris Rupar Tél. : 613-670-6290 Courriel : christopher.rupar@justice.gc.ca</p> <p>Kirk Shannon Tél. : 613-670-6270 Courriel : kirk.shannon@justice.gc.ca</p> <p>Samar Mussalman Courriel : samar.mussalman@justice.gc.ca</p>
--------	--

INTRODUCTION

1. Les protonotaires sont des juges à part entière pour un large éventail d'objectifs. Ils sont des officiers de justice à part entière qui occupent leurs fonctions à titre inamovible jusqu'à l'âge de 75 ans; ils jouissent de la même immunité de poursuite que les juges de la Cour fédérale (les « juges CF »), et exercent un grand nombre des mêmes pouvoirs et fonctions. Il est communément admis que la charge de protonotaire jouit de la garantie d'indépendance judiciaire protégée par la Constitution.

2. Cette charge a grandement évolué au fil du temps, pour devenir *de facto* celle d'une cour des petites et moyennes créances interlocutoire agissant « pour la meilleure administration des lois du Canada¹ ». Les protonotaires instruisent et tranchent des affaires et des requêtes complexes se rapportant à un large éventail de questions, qui concernent notamment la *Charte*, des affaires commerciales, des domaines spécialisés comme la réglementation pharmaceutique, la propriété intellectuelle, le droit autochtone et le droit maritime, et les contrôles judiciaires. Ils statuent couramment sur des affaires ou des questions opposant des entités privées et la Couronne fédérale et (ou) des ministres de la Couronne.

3. En mai 2008, à l'issue du tout premier processus d'examen indépendant, le conseiller spécial Adams a formulé dans un rapport² des recommandations très détaillées concernant la rémunération des protonotaires. Il préconisait notamment que leur salaire soit élevé à 80 % de celui d'un juge CF. Il recommandait aussi au ministre de la Justice et au juge en chef de la Cour fédérale d'envisager d'accorder aux protonotaires la possibilité de choisir le statut surnuméraire au moment de la retraite, de leur octroyer une indemnité annuelle non imposable de 3 000 \$ pour les aider à assumer les dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions, et de charger le gouvernement de tous leurs frais de représentation. Cependant, la crise financière mondiale est survenue et le gouvernement a refusé de mettre en œuvre ces recommandations à ce moment-là.

4. En juin 2013, après un deuxième examen indépendant, le conseiller spécial

¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 101, onglet 1 du recueil conjoint des documents (« RCD »).

² Rapport du conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires, daté du 30 mai 2008 (le « rapport Adams »), onglet 14 du RCD.

Cunningham a rendu un rapport³ concordant avec les conclusions du conseiller spécial Adams et contenant des recommandations similaires. Il recommandait, en particulier, que le salaire des protonotaires soit fixé à 80 % de celui des juges CF, qu'une indemnité annuelle non imposable de 3 000 \$ leur soit octroyée pour les aider à assumer les dépenses liées à leurs fonctions, et que le gouvernement leur rembourse tous les frais juridiques raisonnables liés au processus de rémunération, jusqu'à concurrence de 80 000 \$.

5. En réponse au rapport Cunningham, le gouvernement a apporté des améliorations au système de rémunération des protonotaires, notamment en bonifiant leur système de pension et d'invalidité à long terme ainsi que leur assurance-maladie. Cependant, le gouvernement a décidé de fixer le salaire des protonotaires à 76 % plutôt qu'à 80 % de celui des juges CF comme le recommandait le conseiller spécial Cunningham, et fait part de son intention d'établir leurs salaires et prestations à l'avenir dans le cadre du processus de la Commission quadriennale prévu par la *Loi sur les juges*. Le gouvernement a également refusé de proposer que les protonotaires aient le droit de choisir le statut de surnuméraire et de mettre en œuvre les recommandations concernant les indemnités de faux frais et les frais de représentation légale.

6. Les protonotaires ont participé au processus de la 5^e Commission quadriennale. La Commission a recommandé, et le gouvernement a accepté, que le salaire des protonotaires soit fixé à 80 % du salaire d'un juge CF, que les protonotaires reçoivent une indemnité de faux frais de 3 000 \$ par an, et que le gouvernement paie 95 % des frais des protonotaires liés au processus de la Commission. En ce qui concerne le statut de surnuméraire, la Commission a recommandé au gouvernement et au juge en chef de la Cour fédérale du Canada d'envisager la possibilité de permettre aux protonotaires de choisir le statut de surnuméraire en vertu de la *Loi sur les juges*, ou de créer un programme de protonotaires en chef pour ceux qui sont admissibles à la retraite.

7. Devant cette Commission, les protonotaires sollicitent les recommandations suivantes :

³ Rapport du conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires, daté du 31 juillet 2013 (le « rapport Cunningham »), onglet 15 du RCD.

- que le ministre de la Justice et le juge en chef de la Cour fédérale établissent un programme permettant aux protonotaires, une fois admissibles à la retraite, de choisir le statut de surnuméraire;
- qu'ils se voient octroyer une indemnité équivalente à celle des juges de la Cour supérieure (actuellement fixée à 5 000 \$ par an) pour les dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions; et
- que leur titre soit remplacé par « Juge adjoint(e)/Associate Judge ».

8. Les protonotaires comprennent que le gouvernement soutient la recommandation proposée qui consiste à établir un programme de surnuméraires pour les protonotaires, et que le gouvernement prévoit de mettre en œuvre leur changement de titre demandé par « Juge adjoint(e)/Associate Judge » lors de la mise en œuvre des recommandations de la Commission qu'il pourrait accepter.

9. Ces observations sont ordonnées de la manière suivante :

- la partie I fournit un survol du cadre juridique et législatif ainsi que du rôle des commissions sur la rémunération des juges en général;
- la partie II évoque brièvement la compétence de la Cour fédérale et son rôle au sein du système de justice canadien, les fonctions exercées par les protonotaires et la nature de leur charge;
- la partie III traite des facteurs à prendre en considération, ainsi que des conclusions et recommandations contenues dans les rapports Adams et Cunningham et dans le rapport de la 4^e Commission quadriennale; et
- la partie IV décrit en détail la demande des protonotaires visant à obtenir des recommandations en matière de statut surnuméraire, d'indemnités de faux frais et de titre.

10. En ce qui concerne les salaires et les augmentations annuelles, les protonotaires soutiennent la position de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature, et s'opposent à la proposition du gouvernement de limiter les augmentations à un montant inférieur aux augmentations annuelles de l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. Les protonotaires

développeront leur position sur ces questions dans leurs réponses. Aux fins du processus de la Commission uniquement, les protonotaires ne demandent pas de modification de l'article 10.1 de la *Loi sur les juges*, selon lequel leur salaire est fixé à 80 % du salaire des juges CF.

PARTIE I. COMMISSIONS D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES : UN APERÇU

11. Chaque ressort fédéral, provincial et territorial du Canada est doté d'un organe administratif établi en vertu de la Constitution et chargé d'adresser au gouvernement durant le mandat de cette commission (la « Commission d'examen de la rémunération des juges » ou « CERJ »⁴) des recommandations liées à la rémunération adéquate des juges.

12. Les CERJ instaurées par chaque ressort sont légèrement différentes relativement à leur date de création, la durée de leurs mandats respectifs, les personnes admissibles à une nomination, et la mesure dans laquelle le gouvernement est lié par leurs recommandations. Cependant, elles doivent toutes satisfaire à des exigences constitutionnelles minimales.

13. Dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*⁵, le juge en chef Lamer, tel était alors son titre, a cherché à aborder la question des « rapports constitutionnels que doivent entretenir l'exécutif et les juges des cours provinciales », lesquels étaient « tendus⁶ ». Le juge en chef Lamer a décrit les trois volets de l'indépendance judiciaire, à savoir la sécurité financière, l'indépendance administrative et l'inamovibilité. D'après lui, la mise en place d'une CERJ est nécessaire pour assurer la sécurité financière des juges.

14. Comme l'a réitéré la Cour suprême du Canada en 2005 dans l'arrêt *Bodner*⁷ :

Premièrement, il faut recourir à une commission indépendante pour maintenir ou modifier les traitements des juges. Deuxièmement, les négociations sont interdites entre la magistrature et le gouvernement. Troisièmement, les traitements ne peuvent être abaissés sous un seuil minimum.

15. Dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* comme dans l'arrêt *Bodner*, la Cour

⁴ À l'échelon provincial, cet organe administratif est généralement désigné comme une commission ou un comité d'examen de la rémunération des juges (CERJ). À l'échelon fédéral, la Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges établie en vertu de la *Loi sur les juges* formule des recommandations visant les juges et les protonotaires de la Cour fédérale nommés par le gouvernement fédéral (Quadcom), tandis que le Comité quadriennal d'examen de la rémunération des juges militaires (CERJM) établi en vertu de la *Loi sur la défense nationale* formule des recommandations concernant les juges militaires.

⁵ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'I.P.E.* [1997] 3 R.C.S. 3 (le « *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* »), ongles 4 du RCD.

⁶ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, ongles 4 du RCD, par. 7.

⁷ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*; *Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion)*; *Bodner c. Alberta*; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*; *Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44 (*Bodner*), ongles 6 du RCD, par. 8. [...] la sécurité financière comporte trois éléments.

suprême du Canada a décrit les exigences souples auxquelles doivent satisfaire les CERJ, qui doivent être indépendantes, objectives et efficaces. S'agissant de l'exigence d'indépendance, le juge en chef Lamer expliquait dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*⁸ :

La justification de cette exigence d'indépendance découle de la fonction constitutionnelle accomplie par ces commissions - elles servent de crible institutionnel, visant à empêcher que la fixation ou le blocage des traitements des juges ne serve de moyen d'exercer des pressions politiques sur la magistrature par le biais de la manipulation financière. Cet objectif serait sapé à la base si les commissions indépendantes étaient soumises à l'autorité de l'exécutif ou du législatif.

16. L'exigence d'objectivité est décrite en ces termes⁹ :

Elles doivent présenter des recommandations sur la rémunération des juges en s'appuyant sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique. L'objectif visé est de présenter « une série de recommandations objectives et équitables dictées par l'intérêt public » [...] De plus, je recommande (sans en faire une obligation) que l'on assure l'objectivité de la commission en intégrant dans la loi ou le règlement la constituant une liste de facteurs pertinents afin de la guider dans ses délibérations. Il n'est pas nécessaire que cette liste soit exhaustive. Elle pourrait inclure, par exemple, les hausses du coût de la vie, la nécessité de veiller à ce que les traitements des juges restent adéquats et le besoin d'attirer d'excellents candidats à la magistrature.

17. Le juge en chef Lamer s'est ensuite penché sur l'exigence d'efficacité, dont il indique qu'elle doit être garantie à plusieurs égards¹⁰ :

Premièrement, les gouvernements ont l'obligation constitutionnelle de ne pas modifier (en les réduisant ou en les augmentant) les traitements des juges avant d'avoir reçu le rapport de la commission de la rémunération. Les modifications ou blocages de cette nature, effectués sans l'apport de la commission, sont inconstitutionnels. La commission doit se réunir pour examiner les modifications ou blocages proposés et faire rapport à cet égard. Deuxièmement, afin de parer au risque que l'inaction du gouvernement entraîne une réduction du traitement réel des juges en raison de l'inflation, et que cette inaction puisse en conséquence être utilisée comme moyen de manipulation financière, la commission doit se réunir, s'il s'est écoulé une période déterminée depuis la présentation de son dernier rapport, afin d'examiner le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents, et formuler une recommandation dans son rapport. Même s'il appartient aux gouvernements provinciaux de fixer la durée exacte de la période en question, je suggère une période de trois à cinq ans. Troisièmement, les rapports de la commission doivent avoir un effet concret sur la détermination des traitements des juges.

⁸ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, onglet 4 du RCD, par. 170.

⁹ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, onglet 4 du RCD, par. 173.

¹⁰ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, onglet 4 du RCD, par. 174-175.

18. Puis, au paragraphe 287(2), le juge en chef Lamer déclarait :

Les provinces ont l'obligation constitutionnelle d'établir des organismes indépendants, efficaces et objectifs, conformément aux critères que j'ai exposés dans les présents motifs. Les traitements des juges ne peuvent être modifiés ou bloqués qu'après avoir eu recours à un organisme indépendant, qui examinera la mesure proposée — réduction, hausse ou blocage des traitements. Toute mesure de cette nature prise sans avoir eu recours au préalable à l'organisme indépendant est inconstitutionnelle. [Non souligné dans l'original.]

19. Le juge en chef Lamer a expliqué que même si l'exigence d'efficacité pouvait faire en sorte que le rapport de la CERJ soit contraignant pour le gouvernement, une variété de modèles seraient compatibles avec l'indépendance judiciaire. Même si les recommandations de la CERJ n'étaient pas contraignantes, le gouvernement peut refuser de les mettre en œuvre s'il avance des raisons légitimes et peut justifier sa décision devant une cour de justice, si nécessaire¹¹.

20. L'arrêt *Bodner* intéressait des affaires nées en Alberta, en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick. Dans toutes ces affaires, le défaut d'un gouvernement de mettre en œuvre le rapport d'une CERJ était en cause. La Cour suprême du Canada a répété que ce type de commission était nécessaire pour assurer la sécurité financière des juges, et précisé que leur principal objet était de « déterminer le niveau de rémunération approprié pour la charge judiciaire en cause ». La Cour a clairement évoqué le caractère unique des tâches des CERJ, soulignant qu'« elles n'agissent pas à titre d'arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire¹² ». Il s'ensuit que la Commission doit se concentrer sur ce qui constitue une rémunération adéquate de la charge de protonotaire compte tenu des critères pertinents énoncés à l'article 26 de la *Loi sur les juges*.

PARTIE II. LA COUR FÉDÉRALE — UN BREF APERÇU

A. *Compétence de la Cour fédérale*

21. La Cour fédérale du Canada (aujourd'hui la Cour fédérale) a été établie en 1971 pour remplacer la Cour de l'Échiquier. L'article 3 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c. F 7, prévoit qu'elle est un tribunal de droit, d'equity et d'amirauté, et une cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile et pénale.

¹¹ Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E., onglet 4 du RCD, par. 180-183.

¹² *Bodner*, onglet 6 du RCD, par. 14.

22. La Cour fédérale est le tribunal de première instance national du Canada qui instruit et tranche les litiges légaux survenant dans la sphère fédérale, notamment les réclamations intentées contre le gouvernement du Canada, les poursuites civiles dans des domaines réglementés par le gouvernement fédéral, et les contestations visant des décisions de tribunaux fédéraux. La Cour fédérale est un tribunal bilingue dans lequel les procédures peuvent être intentées dans l'une ou l'autre ou les deux langues officielles du Canada. Il s'agit également d'un tribunal bi-juridique en ceci qu'elle applique à la fois la common law et le droit civil. La Cour siège régulièrement dans tout le Canada et ses jugements sont exécutoires dans tout le pays.

23. Contrairement aux Cours supérieures établies par les provinces, la Cour fédérale ne jouit pas d'une compétence inhérente et générale, bien qu'elle dispose des pleins pouvoirs pour contrôler ses propres processus. La compétence de la Cour fédérale découle principalement de la *Loi sur les Cours fédérales* et lui est conférée par près d'une centaine de lois fédérales. Ces lois donnent à la Cour la compétence de tenir des audiences et de rendre des décisions dans des affaires portant sur un certain nombre de catégories générales comme la sécurité nationale, la propriété intellectuelle et les litiges en matière de droit maritime et d'amirauté.

24. La Cour est composée d'un juge en chef, d'un juge en chef adjoint et de trente-six autres juges, ainsi que de juges surnuméraires et (à l'heure actuelle) de sept protonotaires, avec deux postes vacants.

B. Compétences nécessaires à une nomination

25. Les compétences statutaires liées à la nomination d'un protonotaire sont énoncées au paragraphe 12(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. En règle générale, un protonotaire doit être un avocat inscrit au barreau d'une province ou d'un territoire et une personne qui, de l'avis du gouverneur en conseil, est nécessaire à l'exécution efficace des travaux de la Cour qui, en vertu des *Règles des Cours fédérales*, doivent être exécutés par eux. En pratique, les candidats doivent avoir au moins 10 ans d'expérience au barreau. Il s'agit essentiellement des mêmes qualifications de base requises pour un juge de cour supérieure. Toutefois, une excellente connaissance des *Règles des cours fédérales* est un

prérequis. De plus, le titulaire doit posséder des connaissances approfondies et une vaste expérience propres à faciliter la résolution d'affaires complexes, souvent entre les principaux praticiens du droit au Canada.

26. En fonction du lieu où la charge est exercée, la connaissance de l'anglais, du français ou des deux langues constitue une exigence supplémentaire. Le titulaire doit également être disposé à se déplacer à l'intérieur du Canada selon les exigences du juge en chef.

27. La nature du rôle et des fonctions des protonotaires a été convenue par le gouvernement et les protonotaires dans un exposé conjoint des faits déposé devant le conseiller spécial Cunningham, qui a été annexé à son rapport.

C. Nature de la charge de protonotaire de la Cour fédérale

28. Sept protonotaires sont actuellement en fonction — deux à Toronto, trois à Ottawa, un à Montréal et un à Vancouver. Deux postes (un à Toronto et un dans l'Ouest canadien) sont actuellement vacants. Une fois nommé, chaque protonotaire est affecté à un lieu spécifique. Toutefois, comme indiqué ci-dessus et compte tenu de la compétence pancanadienne de la Cour, les protonotaires voyagent et siègent dans tout le Canada.

29. Les protonotaires sont les officiers de justice de première ligne de la Cour dans leurs régions respectives. Dans la plupart des instances engagées par voie d'action, ce sont les premiers à prendre contact avec les parties et ils peuvent être le seul lien entre celles-ci et le système de justice.

30. La charge de protonotaire est devenue celle d'une cour de petites et moyennes créances dont la compétence monétaire est supérieure (demandes allant jusqu'à 50 000 \$) à celle de la plupart des cours provinciales.

31. Les protonotaires ont des « attributs » comparables à ceux des juges CF :

- ils sont assermentés par le juge en chef lors de séances spéciales de la cour;
- ils occupent leurs fonctions à titre inamovible jusqu'à l'âge de 75 ans;
- ils jouissent de la même immunité de poursuite;

- ils ont droit à la protection de leur indépendance judiciaire, ce qui implique que leur rémunération doit être déterminée dans le cadre d'un processus d'examen indépendant de la rémunération des juges, mené sur une base périodique;
- chaque protonotaire se voit assigner un(e) adjoint(e) judiciaire et a accès à un groupe d'auxiliaires juridiques¹³;
- les avocats et les parties s'adressent au protonotaire en l'appelant « votre Honneur »¹⁴;
- le Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ) et le greffe apportent un soutien administratif et opérationnel aux juges et aux protonotaires de la Cour¹⁵;
- les décisions des protonotaires sont définitives, sous réserve seulement d'un appel¹⁶;
- les protonotaires doivent se conduire conformément aux principes de déontologie judiciaire publiés par le Conseil canadien de la magistrature¹⁷.
- les protonotaires sont assujettis au même processus disciplinaire, administré par le Conseil canadien de la magistrature, que les juges.¹⁸

D. Rôle du protonotaire de la Cour fédérale

32. Les protonotaires sont des officiers de justice nommés par le gouverneur en conseil en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. Leurs fonctions sont énoncées à l'article 12 de la *Loi sur les Cours fédérales*, et décrites dans les *Règles des Cours fédérales*.

¹³ Les auxiliaires juridiques effectuent des recherches sur des points de droit, rédigent les mémoires de droit et assistent généralement le juge ou le protonotaire dans les activités de la Cour, sous sa direction.

¹⁴ Avis à la communauté juridique daté du 3 septembre 2009 – <http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/fct-cf/pdf/Notice%20-%20Form%20of%20Address%20ENG%20sept-3-2009.pdf>. Un comité spécial de la Cour fédérale a été créé et a recommandé de remplacer le titre par l'expression « juge associé ».

¹⁵ Le rôle du SATJ est de fournir des services administratifs aux quatre cours de justice : la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale du Canada, et la Cour canadienne de l'impôt. Ces services permettent à des gens, à des entreprises, à des organisations et au gouvernement du Canada de soumettre des différends et d'autres questions aux tribunaux, et permettent aux tribunaux d'entendre et de résoudre les affaires dont ils sont saisis en toute équité, sans retard et aussi efficacement que possible. Le greffe est chargé du traitement, de l'archivage et de l'acheminement de tous les documents déposés par les parties à l'intention des membres de la Cour, et doit aussi consigner l'ensemble des étapes et événements qui jalonnent les affaires. Le greffe offre aussi son assistance aux fins de la mise au rôle des audiences et durant les séances.

¹⁶ Aux termes de l'al. 72(2)e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), toute décision interlocutoire rendue par un juge CF ou un protonotaire relativement à une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire d'une décision prise en vertu de la LIPR n'est pas susceptible d'appel.

¹⁷ Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire* (2004), https://cjc-cm.ca/cmslib/general/news_pub_judicialconduct_Principles_fr.pdf.

¹⁸ Article 2 et paragraphes 63(1) et (2) de la *Loi sur les juges*, onlet 3 du RCD.

33. À la création de la Cour fédérale en 1971, les conseillers-maîtres de la Cour de l'Échiquier d'alors ont été rebaptisés « protonotaires ». En 1998, les règles de pratique de la Cour fédérale ont fait l'objet d'une première révision complète depuis la création de la Cour fédérale du Canada. La compétence des protonotaires a été considérablement élargie par les modifications apportées à la *Loi sur les Cours fédérales et aux Règles des Cours fédérales (1998)*¹⁹.

34. Les articles 50 et 51 des *Règles des Cours fédérales* ont étendu la compétence des protonotaires qui peuvent instruire des demandes pécuniaires allant jusqu'à 50 000 \$. Une proposition visant à étendre cette compétence aux demandes allant jusqu'à 100 000 \$ est en cours d'examen²⁰.

35. La partie 9 a introduit la gestion des instances²¹ et les services de règlement des litiges, et envisage spécifiquement que les protonotaires assument ces nouvelles fonctions.

36. Comme nous l'avons déjà noté, les protonotaires exercent un grand nombre des mêmes pouvoirs et fonctions que les juges de la Cour fédérale. En particulier :

- a) ils jouissent d'une compétence totale pour instruire des demandes pécuniaires allant jusqu'à 50 000 \$;
- b) ils instruisent et tranchent des requêtes intéressant un large éventail de questions, sans égard aux mesures de réparation sollicitées ou des sommes en cause, et statuent de manière définitive sur des requêtes en radiation ou en rejet des procédures, notamment;
- c) s'agissant de la compétence de la Cour en matière d'amirauté ou de l'exercice de cette compétence en matière d'exécution des jugements de la Cour, ils rendent des décisions sur le fond concernant les titres de propriété et la

¹⁹ Aujourd'hui la *Loi sur les Cours fédérales et les Règles des Cours fédérales*.

²⁰ Un sous-comité sur les modifications procédurales du Comité des Règles des cours fédérales a récemment envisagé d'augmenter le seuil monétaire des instances simplifiées et des actions pouvant être instruites par les protonotaires de 50 000 \$ à au moins 100 000 \$; cependant, aucune recommandation n'a encore été formulée.

²¹ La gestion des instances suppose le transfert des responsabilités des parties au juge pour ce qui est de diriger le rythme du litige. Elle implique une forme plus active de gestion et d'intervention par la Cour durant les différentes phases du litige, en vue de promouvoir une résolution plus rapide des affaires, d'éliminer les délais inacceptables et, en fin de compte, de réduire les coûts et d'améliorer la qualité de la justice.

propriété effective des parties à l'égard de navires et autres biens qui valent souvent des millions de dollars, dictent les modalités et le montant de leur vente judiciaire, statuent sur la validité matérielle des réclamations présentées à l'égard du produit de la vente, lesquelles peuvent égaler ou dépasser la valeur du bien, et déterminent les priorités respectives des demandeurs. Ce faisant, ils appliquent les lois générales des provinces, ainsi que des lois extrêmement spécialisées en matière d'amirauté et de conflits d'intérêts;

- d) ils statuent sur des questions liées à la *Charte* et d'autres questions générales de droit, et tranchent des affaires commerciales complexes;
- e) ils jouent un rôle essentiel dans les actions intentées en vertu de l'article 6 du *Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité)*, qui doivent statutairement être tranchées sur le fond dans les 24 mois suivant leur introduction. Dans de telles procédures, une gestion approfondie des instances et une décision rapide sur les requêtes interlocutoires sont essentielles. En reconnaissance de leur rôle important dans ces procédures, les appels des décisions interlocutoires rendues par les protonotaires sont interjetés directement devant la Cour d'appel fédérale, avec l'autorisation de cette dernière (et non devant un juge de la Cour fédérale en vertu de l'article 51, comme c'est normalement le cas)²².
- f) ils effectuent des renvois, organisent des conférences préalables à l'instruction et des conférences de règlement des litiges, et gèrent des instances, notamment des recours collectifs, telles qu'elles sont désignées par le juge en chef;
- g) ils sont des médiateurs qualifiés et dirigent un nombre important de conférences de règlement des litiges, qui aboutissent à la résolution de nombreuses affaires complexes dans tous les domaines de compétence de la Cour; et
- h) ils tranchent très fréquemment des affaires ou des questions opposant des entités privées et la Couronne fédérale, et (ou) des ministres de la Couronne

²² *Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité)*, DORS/93-133, art. 6.11.

et d'autres fonctionnaires fédéraux, et portant notamment sur des décisions rendues par des tribunaux quasi-judiciaires.

37. Lorsqu'ils instruisent un procès ou tranchent des demandes interlocutoires relevant de leur compétence, les protonotaires jouissent des mêmes pouvoirs et exercent les mêmes fonctions que les juges CF. Ils sont très souvent appelés à pondérer et évaluer la crédibilité de la preuve produite par affidavit ou présentée par des témoins, à statuer sur les questions de preuve, et à tirer des conclusions factuelles et juridiques.

38. L'intervention rapide d'un protonotaire est essentielle puisque la grande majorité des actions présentées devant la Cour sont résolues au stade interlocutoire sans donner lieu à un procès. La nature et la portée des travaux des protonotaires ont été décrites par M. Adams en ces termes :

[TRADUCTION] Les protonotaires font partie intégrante du bon fonctionnement de la Cour fédérale et leur indépendance, réelle et perçue, est essentielle à l'intégrité de la Cour. Ils s'occupent d'un large éventail d'affaires excessivement complexes et parfois obscures relevant de la compétence particulière de la Cour fédérale. Les protonotaires doivent faire preuve de beaucoup de jugement et de patience dans l'instruction d'affaires aussi importantes. C'est pourquoi un minimum de dix ans d'expérience comme avocat est requis. Ce métier est exigeant sur le plan du volume de travail et de la pression subie en première ligne. [...]

Les responsabilités des protonotaires se sont élargies au fil des ans, et cette tendance persistera probablement compte tenu des demandes actuelles en matière de gestion des instances et d'initiatives de résolution extrajudiciaire des litiges financées par la Cour dans tout le Canada. Les requêtes présentées avant le procès, quelle que soit la nature du litige, peuvent être complexes et fondamentales pour l'orientation d'une affaire sans égard à la norme de contrôle. Les protonotaires doivent avoir une compréhension approfondie non seulement des questions procédurales, mais aussi du droit matériel régissant l'instance et des stratégies subtiles des avocats et de leurs clients que la Cour fédérale entend régulièrement. Les protonotaires doivent appliquer toutes ces connaissances requises en temps réel et d'une manière qui inspire confiance dans l'administration de la justice et de la Cour fédérale du Canada²³.

39. Les protonotaires participent, avec les juges CF, à des programmes de formation des juges organisés par l'Institut national de la magistrature, y compris le programme pour les nouveaux juges et le programme « Juger au cours de vos cinq premières années » requis par le Conseil canadien de la magistrature²⁴. Les protonotaires sont également tenus

²³ Rapport Adams, onglet 14 du RCD, p. 41-42.

²⁴ L'Institut national de la magistrature (INM) est une organisation à but non lucratif indépendante déterminée à renforcer la justice en occupant un rôle de chef de file dans la formation des juges au Canada et sur la scène internationale.

d'investir l'équivalent de dix jours par an dans le perfectionnement professionnel requis par le Conseil canadien de la magistrature, au même titre que les juges²⁵.

40. Les protonotaires siègent à des comités de la Cour, notamment le Comité exécutif, le Comité sur la formation, le Comité social, le Comité des communications, le Comité des juges sur la technologie et le Comité des Règles des Cours fédérales²⁶. Ils siègent également dans différents comités de liaison entre la magistrature et des barreaux : le Comité de liaison entre la magistrature et l'Association du Barreau canadien, le Comité de liaison entre la magistrature, l'Association du Barreau autochtone et le Barreau en droit des Autochtones, le Comité de liaison entre la magistrature et le Barreau en droit maritime, le Comité de liaison entre la magistrature et le Barreau en droit de la propriété intellectuelle ainsi que le Comité de liaison entre la magistrature et le Barreau de Montréal.

41. Certains des avocats les plus accomplis au Canada, riches d'une expertise particulière en droit constitutionnel et administratif, en propriété intellectuelle, en droit autochtone et en amirauté, comparaissent fréquemment devant les protonotaires.

42. La compétence des protonotaires s'est substantiellement élargie au fil des ans. De ce fait, et en raison du choix exercé par les avocats et les parties non représentées, ce sont de plus en plus les protonotaires qui ont le plus de contacts quotidiens avec les parties qui comparaissent devant la Cour fédérale.

²⁵ Conseil canadien de la magistrature, Politiques et lignes directrices sur le perfectionnement professionnel (septembre 2018), <https://cjc-ccm.ca/sites/default/files/documents/2021/Politiques%20et%20lignes%20directrices%20sur%20le%20perfectionnement%20professionnel%20du%20CCM%202018-09-26.pdf#:~:text=Le%20Conseil%20canadien%20de%20la%20justice%20et%20%C3%A9quitable%20au%20Canada.&text=r%C3%B4le%20de%20surveillance%20et%20d'orientation>, p.5. Bien que les lignes directrices fassent référence aux « juges », les protonotaires sont tenus par la Cour d'adhérer également à ces normes.

²⁶ En vertu de l'al. 45.1b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, le Comité des Règles des Cours fédérales est composé de membres de l'appareil judiciaire, notamment d'un protonotaire désigné par le juge en chef de la Cour fédérale.

PARTIE III. FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

43. Le mandat de la Commission est énoncé à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, qui prévoit notamment :

Commission

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.

44. Dans l'arrêt *Bodner*, la Cour suprême du Canada a affirmé que « [c]haque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte²⁷ » et que le « point de départ » des travaux de chaque commission d'examen de rémunération des juges doit être la date du rapport de la commission précédente²⁸. Le rapport précédent expose le contexte dans lequel la commission actuelle remplit sa fonction. Le principe selon lequel la rémunération doit être « suffisant[e] » signifie qu'elle doit reposer sur des critères objectifs ou être comparée à celle que reçoivent d'autres groupes analogues. Cette section traite des facteurs qui devraient éclairer les recommandations et les comparaisons proposées comme valables.

²⁷ *Bodner*, onglet 6 du RCD, par. 14-15.

²⁸ *Bodner*, onglet 6 du RCD, par. 14.

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

45. Pour éviter toute duplication, les protonotaires adoptent les observations écrites de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature en ce qui regarde ce facteur. En résumé, les protonotaires soutiennent qu'aucun aspect de la conjoncture économique actuelle au Canada ne pèse contre l'une ou l'autre des recommandations formulées dans la présente observation.

B. Le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire

46. L'indépendance des juges est un aspect fondamental de notre Constitution et de la règle de droit. Elle est « une conséquence de la séparation des pouvoirs » des trois branches de gouvernement — l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Elle a pour effet de soustraire les tribunaux à toute ingérence des parties au litige et du public en général, comme l'a décrit le juge en chef Lamer au paragraphe 130 de ses motifs dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* Le juge en chef a cité ensuite le professeur Shetreet, qui déclarait²⁹ :

[TRADUCTION] L'indépendance de la magistrature implique non seulement que les juges doivent être à l'abri des ingérences de l'exécutif et du législatif ainsi que des pressions et imbroglios politiques, mais également des complications financières ou commerciales qui sont susceptibles de leur nuire dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires ou, plutôt, de créer cette impression.

47. Le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* indique bien que l'objet de la garantie constitutionnelle de la sécurité financière dont dépend l'indépendance judiciaire n'est pas de favoriser les juges qui tombent sous son champ d'application. Le profit qu'ils en tirent est plutôt strictement secondaire. L'indépendance judiciaire est importante parce qu'elle remplit d'importants objectifs sociétaux. Il s'agit de remplir ces objectifs, qui consistent notamment à préserver la confiance du public en l'impartialité de l'appareil judiciaire, et maintenir l'impression que la justice sera servie dans chaque affaire.

²⁹ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, onglet 4 du RCD, par. 130.

48. Le défi, décrit par le juge en chef Lamer dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, est de s'assurer que la rémunération des juges est fixée de manière à remplir les « exigences [dites] structurelles de la Constitution canadienne », suivant laquelle les relations entre les juges et les autres branches du gouvernement doivent être dépolitisées. Comme l'a fait remarquer le juge en chef Lamer, la difficulté tient à ce que la fixation de la rémunération à même les fonds publics est « intrinsèquement politique » et en fin de compte, la rémunération des juges doit être fixée par l'un des organes politiques créés par la Constitution³⁰.

49. La solution élaborée par le juge en chef Lamer, et confirmée par la Cour dans l'arrêt *Bodner*, consiste à devoir s'adresser à une commission indépendante, objective et efficace, qui définirait et examinerait des critères objectifs sur lesquels fonder des recommandations sur la rémunération appropriée des juges. Comme le déclarait la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner* :

Les commissions servent de « crible institutionnel » (*Renvoi*, par. 170, 185 et 189) — de séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature³¹.

50. Il ressort du *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* et de l'arrêt *Bodner* que la protection et la préservation de l'indépendance judiciaire sont la *raison d'être* même des CERJ. À ce titre, ce facteur doit être au centre des réflexions de la Commission, ce qui fait ressortir la nécessité que les recommandations soient perçues comme étant indépendantes et objectives ou, en d'autres termes, basées sur des critères objectifs plutôt que sur des considérations principalement politiques.

51. Ce facteur suppose notamment d'effectuer une comparaison détaillée avec d'autres officiers de justice jouissant d'une compétence similaire. Dans l'arrêt *Bodner*, la Cour suprême a estimé que les CERJ feraient fausse route en fondant leur comparaison sur un seul facteur, à l'exclusion ou presque d'autres considérations pertinentes³².

52. Conformément au raisonnement tenu dans les rapports Adams et Cunningham, il faut tenir compte du fait que la nature et la fonction des juges présentent de grandes

³⁰ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, onglet 4 du RCD, par. 146.

³¹ *Bodner*, onglet 6 du RCD, par. 14.

³² *Bodner*, onglet 6 du RCD, par. 72.

similarités entre les différentes instances juridictionnelles. Même si certains juges peuvent jouir d'une compétence plus large, tous les officiers de justice doivent avoir le tempérament d'un juge, une connaissance juridique et un sens profond de l'équité. Il est nécessaire que les officiers de justice de toutes les cours soient en mesure de prendre des décisions qui auront de grandes répercussions sur la vie des gens, sans se soumettre à des influences inadéquates, à la pression découlant des demandes et des attentes du public, ou en tenant compte d'éléments inadmissibles. Le facteur clé tient à ce que le processus décisionnel des juges soit commun à tous les officiers de justice.

53. Ce facteur s'applique en particulier à la proposition visant à établir un programme de surnuméraires pour les protonotaires. Le statut de surnuméraire peut aider la Cour à répartir la charge de travail et à gérer les départs à la retraite qui réduisent le nombre d'officiers de justice en exercice, en particulier lorsque l'effectif est réduit, comme dans le cas des protonotaires. Il peut également aider les officiers de justice à atteindre la sécurité financière à la retraite. En effet, le même raisonnement qui a soutenu, et continue de soutenir, la disponibilité du statut surnuméraire pour les juges de la Cour supérieure et des juges CF s'applique aux protonotaires.

C. Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature

54. Nous faisons valoir que la Commission, lorsqu'elle examinera le critère ci-dessus, devrait apprécier les points suivants : la pertinence du processus indépendant d'examen de la rémunération en soi; la nécessité d'attirer des candidats hautement qualifiés; et la concurrence des postulants d'autres tribunaux. Nous allons examiner successivement chacun de ces points.

55. En premier lieu, l'existence même d'une démarche périodique d'examen de la rémunération telle qu'envisagée par la Cour suprême du Canada, c'est à dire a) concrète et efficace et b) reposant sur la bonne foi du gouvernement, attire en soi des candidats à la magistrature.

56. Ce n'est pas simplement le niveau de rémunération que commande la fonction judiciaire au moment de la nomination qui attire des candidats qualifiés; c'est plutôt l'attente légitime que la rémunération sera régulièrement, concrètement et efficacement passée en

revue et rajustée par le gouvernement agissant de bonne foi. Sans cette garantie, on n'attirera pas de candidats qualifiés ou, du moins, on en attirera un nombre considérablement réduit. Il convient de signaler qu'on ne procédait à des nominations de candidats de l'extérieur de la fonction publique avant 2007 que si la rémunération était équivalente à celle des protonotaires provinciaux ou si un processus d'examen périodique était imminent.

57. Il ne suffit pas que le niveau recommandé de la rémunération attire des candidats qualifiés, il doit être suffisant pour attirer des candidats qualifiés exceptionnels. L'importance de la rémunération dans la magistrature pour le recrutement de candidats hautement qualifiés du secteur privé a donné lieu aux observations suivantes dans le quatrième rapport triennal (1999) de la Commission sur la rémunération des juges provinciaux de l'Ontario (le « rapport Beck »), paru le 20 mai 1999³³, à la page 46 :

[TRADUCTION] Un autre facteur que nous croyons important est d'attirer à la magistrature provinciale un échantillon représentatif des meilleurs hommes et femmes qui exercent le droit criminel ou qui ont une certaine expérience de l'exercice du droit criminel. Une nomination à la Division provinciale procurerait à bon nombre d'entre eux tout au plus une modeste augmentation de salaire. Pour d'autres, une telle nomination équivaldrait à une baisse de rémunération, dans certains cas assez considérable. Ce qui est absolument essentiel, c'est que le niveau de la rémunération (y compris la pension, dont nous discuterons ci-dessous) soit fixé de manière à être attrayant ou, du moins, à ne pas constituer un frein, pour les femmes et les hommes les plus compétents du Barreau.

58. Troisièmement, dans ses efforts visant à attirer des candidats qualifiés exceptionnels, la Cour fédérale doit faire concurrence aux autres cours supérieures et provinciales. Il vaut la peine de faire remarquer que les qualités requises pour être nommé protonotaire sont les mêmes que celles qui sont exigées pour être nommé juge à la CF, juge de toute cour provinciale ou protonotaire d'une cour supérieure. L'un des défis concrets que doit relever la Cour fédérale est celui d'attirer un plaideur qui possède une bonne connaissance de la pratique de la Cour fédérale, de préférence bilingue, et qui est prêt à voyager beaucoup selon les activités de la Cour. Compte tenu du fait que la rémunération doit être adéquate pour continuer d'attirer des candidats exceptionnels à la fonction, toute rémunération qui serait fixée à un niveau considérablement inférieur à celui du salaire des officiers de justice qui exercent une compétence directement comparable (comme la

³³ Quatrième rapport triennal (1999) de la Commission sur la rémunération des juges provinciaux de l'Ontario (le « rapport Beck »).

compétence en droit civil des protonotaires provinciaux et des juges des cours provinciales) serait susceptible de désintéresser des personnes qualifiées du poste de protonotaire. Ces personnes seraient plus enclines à vouloir être nommées à des postes qui s'y comparent le plus, mais qui sont mieux rémunérés.

59. C'est le postulant, et lui seul, qui décide du tribunal auquel il va demander d'être nommé. L'auto-exclusion d'une nomination possible au poste de protonotaire représente un risque réel si les conditions de la nomination au poste sont nettement moins attrayantes. Ce facteur va au-delà du salaire et s'applique également à des questions telles que l'existence d'un programme de surnuméraires, l'adéquation de l'indemnité de faux frais et le titre de la fonction. Plus précisément, pour les candidats potentiels, la possibilité de bénéficier d'un statut de surnuméraire et du titre de juge adjoint(e)/Associate Judge peut renforcer considérablement l'attrait du poste de protonotaire. C'est particulièrement vrai pour les candidats exceptionnels du secteur privé, qui viennent de grands cabinets d'avocats où leur rémunération dépasse largement celle d'un protonotaire. Pour attirer ces personnes à ce poste, la possibilité de bénéficier d'un statut de surnuméraire et du titre de juge adjoint(e)/Associate Judge peut contribuer à compenser de manière significative la réduction de la rémunération qu'elles devront supporter lors de leur nomination à la magistrature.

PARTIE IV. RECOMMANDATIONS FAITES PAR LES PROTONOTAIRES

A. *Statut de surnuméraire*

60. Le mécanisme établi par la *Loi sur les juges* pour devenir surnuméraire permet à un juge qui a atteint l'âge de la retraite de travailler à temps partiel en touchant son plein salaire au lieu de se retirer. Le statut de surnuméraire peut procurer de nombreux avantages au système judiciaire, tout en offrant des prestations financières considérables aux juges.

61. La plupart des juges et des protonotaires des cours provinciales ont la possibilité, à leur retraite, de devenir surnuméraires (ou juges à temps partiel ou juges doyens dans certains ressorts). Habituellement, le statut de surnuméraire permet à un juge qui touche une pension de continuer à travailler à temps partiel et à recevoir un salaire proportionnel sans, bien sûr, accumuler de nouveaux droits à pension. La question de la charge de travail

n'est pas abordée dans la *Loi sur les juges*, mais les juges surnuméraires sont généralement tenus de supporter au moins la moitié de la charge de travail d'un juge à temps plein. C'est certainement le cas à la Cour fédérale.

62. Étant donné que les possibilités pour les officiers de justice à la retraite d'occuper un emploi et de gagner un revenu après leur retraite sont extrêmement limitées, la capacité de choisir le statut de surnuméraire est un avantage important que procure une fonction judiciaire en termes de sécurité financière future.

63. Il est également entendu que la disponibilité des juges surnuméraires a beaucoup de valeur et présente de grands avantages pour les tribunaux et pour le public. Les tribunaux conservent des officiers de justice expérimentés qui peuvent être appelés à traiter les affaires les plus difficiles, tout en assurant la continuité d'un tribunal, le mentorat des nouveaux officiers de justice et une plus grande souplesse d'affectation pour les juges en chef qui gèrent des dossiers complets et compliqués.

64. Il y a également des avantages en ce qui concerne les ressources judiciaires : les officiers de justice surnuméraires continuent de contribuer à la charge de travail des tribunaux, et de nouveaux officiers de justice peuvent être nommés aux postes vacants créés par les choix surnuméraires. Le salaire et la pension des juges sont tous deux payés par le Trésor, de sorte que le gouvernement fédéral bénéficie du service continu (théoriquement) à mi-temps d'un magistrat pour ce qui ne représente, en fait, qu'un tiers supplémentaire du coût³⁴.

65. Le statut de surnuméraire est également considéré comme une option attrayante du point de vue de la magistrature, ce qui se manifeste par le fait qu'environ 90 % des juges choisissent le statut de surnuméraire avant de prendre leur retraite. Les officiers de justice surnuméraires continuent à exercer leurs fonctions tout en ralentissant vraisemblablement vers la fin de leur carrière. Le volume réduit de travail qui leur est confié leur permet souvent de se concentrer sur des affaires plus complexes ou différentes, ce qui peut être satisfaisant d'un point de vue professionnel. En même temps, le fait qu'ils continuent à siéger à la Cour

³⁴ La pension des juges est égale aux deux tiers de leur salaire final, et les juges peuvent choisir le statut de surnuméraire en même temps qu'ils ont le droit de prendre leur retraite avec une pleine pension. Les juges en chef ne sont pas admissibles au statut de surnuméraire; ils doivent abandonner leur poste et accepter un poste de juge *puîné* pour pouvoir faire ce choix.

peut offrir au juge en chef une certaine souplesse dans l'établissement de son calendrier, ainsi que des ressources supplémentaires et une importante capacité de mentorat. Le fait qu'ils continuent à siéger à la Cour permet également au public de bénéficier du précieux capital humain des protonotaires qui ne sont plus capables ou désireux de travailler à temps plein, après avoir atteint le point où ils peuvent prétendre à une pension complète.

66. Les protonotaires soutiennent que le statut de surnuméraire améliorerait leur sécurité financière et serait bénéfique pour la Cour, pour les raisons susmentionnées.

67. Dans son rapport au ministre de la Justice en date du 30 juin 2016, la 5^e Commission quadriennale a formulé la recommandation suivante concernant la demande des protonotaires de bénéficier d'un statut de surnuméraire :

Le gouvernement du Canada et le juge en chef de la Cour fédérale du Canada devraient envisager la possibilité de permettre aux protonotaires de choisir le statut de surnuméraire en application de la *Loi sur les juges*, ou de créer un programme de protonotaires en chef pour ceux qui sont admissibles à la retraite.

68. Dans sa réponse, le gouvernement a fait remarquer que si la Commission quadriennale a lié la recommandation à la nécessité d'attirer des candidats exceptionnels, l'intérêt du juge en chef était aussi en partie attribuable à son souci de voir le nombre de protonotaires suffisant pour faire face à l'augmentation de la charge de travail.

69. Le gouvernement a accepté la recommandation de la Commission quadriennale et s'est engagé à « dialoguer avec le juge en chef de la Cour fédérale sur la question d'éventuels plans de préretraite, et à continuer de communiquer avec lui sur les questions de charge de travail qui concernent cette Cour³⁵ ».

70. Depuis, le juge en chef de la Cour fédérale, les protonotaires et le ministère de la Justice ont eu des discussions qui ont mené à une proposition de programme de surnuméraires pour les protonotaires et à des détails sur le fonctionnement d'un tel programme. Les protonotaires comprennent que le gouvernement est prêt à appuyer une recommandation de cette Commission visant à créer un programme de surnuméraires ayant les caractéristiques suivantes :

³⁵ Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la 5^e Commission quadriennale, onglet 13(a) du RCD, p.5.

- Les protonotaires seront admissibles au statut de surnuméraire lorsqu'ils auront droit à une pension complète en application de la *Loi sur les juges* (c.-à-d. après au moins 15 années d'exercice et âge + les années d'exercice égal à 80; ou après avoir accompli au moins 10 ans de fonction judiciaire et avoir atteint l'âge de 70 ans).
- Choix (si et quand) à la discrétion du protonotaire.
- Durée du statut de surnuméraire pour un maximum de 5 ans.
- Charge de travail, qui sera définie dans la législation comme représentant 50 % de celle d'un protonotaire non surnuméraire.

71. Les protonotaires soutiennent ce programme de surnuméraires proposé et demandent donc une recommandation à cet effet.

Recommandations sur le statut de surnuméraire

Que le ministre de la Justice crée un programme de surnuméraires pour les protonotaires, en consultation avec le juge en chef de la Cour fédérale, ayant les caractéristiques suivantes :

- ***Les protonotaires seront admissibles au statut de surnuméraire lorsqu'ils auront droit à une pension complète en application de la Loi sur les juges (c.-à-d. après au moins 15 années d'exercice et âge + les années d'exercice égal à 80; ou après avoir accompli au moins 10 ans de fonction judiciaire et avoir atteint l'âge de 70 ans).***
- ***Choix (si et quand) à la discrétion du protonotaire.***
- ***Durée du statut de surnuméraire pour un maximum de 5 ans.***
- ***Charge de travail, qui sera définie dans la législation comme représentant 50 % de celle d'un protonotaire non surnuméraire. Comme pour les juges, le calendrier serait établi par le bureau du juge en chef, en consultation avec chaque protonotaire.***

B. Indemnité de faux frais

72. Les protonotaires et juges nommés par le gouvernement fédéral reçoivent une indemnité de faux frais annuelle non imposable qui leur donne la possibilité de payer leur adhésion à des organisations du milieu juridique, d'assister à des réceptions, des conférences ou des réunions importantes pour le milieu juridique que dessert la Cour, à la fois pour apprendre et pour représenter la Cour, de participer à des activités et à des

réceptions qui favorisent la collégialité de la Cour et de payer les commodités et les outils qui les aident le mieux à accomplir et à exercer leurs fonctions de manière efficace, compte tenu des exigences et de la rigueur de leur charge de travail et de leurs déplacements, dans la mesure où la dépense n'est pas financée par ailleurs.

73. Toutefois, le montant de l'indemnité de faux frais dont bénéficient les juges CF et les protonotaires diffère.

74. Les paragraphes 27(1) et (1.1) de la *Loi sur les juges* (la Loi) prévoient actuellement ce qui suit :

27(1) À compter du 1^{er} avril 2000, les juges rémunérés aux termes de la présente loi ont droit à une indemnité annuelle maximale de 5 000 \$ pour les faux frais non remboursables en vertu d'une autre disposition de la présente loi, qu'ils exposent dans l'accomplissement de leurs fonctions.

27(1.1) À compter du 1^{er} avril 2016, les protonotaires de la Cour fédérale ont droit à une indemnité annuelle maximale de 3 000 \$ pour les faux frais non remboursables en vertu d'une autre disposition de la présente loi, qu'ils exposent dans l'accomplissement de leurs fonctions.

75. À l'instar de son prédécesseur, le conseiller spécial Cunningham a recommandé que les protonotaires reçoivent une indemnité annuelle non imposable de 3 000 \$. Le gouvernement a rejeté cette recommandation à l'époque. Les protonotaires ont demandé une indemnité annuelle de 5 000 \$ devant la 5^e Commission quadriennale. Toutefois, la Commission a recommandé que les protonotaires ne reçoivent que le montant recommandé par les conseillers spéciaux Adams et Cunningham. Le gouvernement a accepté cette recommandation.

76. Par suite des modifications à la *Loi sur les juges*, la rémunération et les avantages sociaux des protonotaires sont désormais administrés par l'agent du Commissariat à la magistrature fédérale. Pour être remboursable, une dépense doit remplir les critères suivants : a) la dépense et son coût sont raisonnables; b) la dépense est un faux frais que peut entraîner l'exercice compétent des fonctions de juge; c) la dépense n'est pas remboursable en vertu d'une autre disposition de la Loi. Il est inapproprié que ces coûts soient supportés personnellement par les protonotaires.

77. Voici une liste d'exemples de dépenses qui peuvent être remboursées, laquelle a été établie par le Commissaire à la magistrature fédérale :

- a) l'achat et la réparation d'un ordinateur, d'une imprimante, d'un scanner, d'une déchiqueteuse, d'un ordinateur portable, d'un téléphone cellulaire, d'une tablette et d'accessoires;
- b) l'achat de logiciels et de fournitures de bureau;
- c) les coûts mensuels de l'utilisation du téléphone portable et d'Internet à domicile;
- d) les cotisations versées à des associations professionnelles liées au droit et à la justice;
- e) l'achat de livres ou l'abonnement à des publications à des fins de recherche juridique;
- f) le coût des tenues officielles des juges et le coût du nettoyage à sec de celles-ci;
- g) les frais de participation à des conférences ou séminaires judiciaires et juridiques et d'obtention de matériel de formation judiciaire (dans la mesure où ils ne font pas déjà l'objet d'un remboursement en vertu de l'article 41 de la *Loi sur les juges*);
- h) les frais de vulgarisation judiciaire ou d'éducation du public, tels que les interventions dans les écoles ou les universités, la participation aux réunions du Barreau, la participation à une cérémonie d'assermentation ou le jugement d'un tribunal fictif;
- i) les frais d'achat, d'installation et de surveillance des systèmes de sécurité domestique;
- j) les frais raisonnables de porte-documents et de valises en raison de l'obligation de se déplacer pour assister aux séances;
- k) l'encadrement des documents officiels;

- l) les prothèses auditives et les lunettes non couvertes par le régime d'assurance; et
- m) le stationnement au palais de justice.

78. Il n'existe aucune raison de principe empêchant les protonotaires de bénéficier de la même indemnité qui est offerte aux juges de la CF. Comme il ressort d'un examen de la liste des dépenses pouvant faire l'objet d'une demande de remboursement, les protonotaires encourent les mêmes dépenses que les juges CF et dans la même mesure que ces derniers. Cela était particulièrement évident en 2020, puisque les juges CF et les protonotaires ont dû engager des dépenses pour établir des bureaux à domicile.

79. L'une des dépenses les plus importantes en termes de montant peut être les dépenses liées à la formation juridique continue. À cet égard, les protonotaires sont soumis à la même obligation de formation juridique continue que les juges CF.

80. Bien que les protonotaires reconnaissent que leurs salaires sont fixés à 80 % des salaires des juges CF, il n'existe aucune base de principe pour calculer au prorata leur indemnité, étant donné que les dépenses des protonotaires sont les mêmes que celles des juges CF et que tout calcul au prorata de leur indemnité pourrait avoir pour conséquence que certains de leurs besoins fondamentaux ne soient pas satisfaits. En outre, le calcul au prorata actuel est totalement arbitraire, car une indemnité de 3 000 \$ ne représente pas 80 % de l'indemnité d'un juge CF.

Recommandation sur les indemnités

Que les protonotaires reçoivent une indemnité annuelle non imposable au même niveau que les juges CF pour aider à payer leur adhésion à des organisations juridiques et les autres coûts découlant de l'exercice de leurs fonctions de protonotaires.

C. Remplacement du titre par « Juge adjoint(e)/Associate Judge »

1. Compétence pour faire une recommandation

81. Cette Commission a la compétence « 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 satisfaisants³⁶ ». Le terme « avantages » doit être interprété de façon large, à la lumière du contexte de la *Loi sur les juges* dans son ensemble, et des objectifs et buts du processus de la Commission.

82. Le titre d'une fonction judiciaire est un « avantage » important de la fonction. La 5^e Commission quadriennale a noté que [TRADUCTION] « toutes les parties s'accordent à dire que le Canada possède un système judiciaire exceptionnel³⁷ ». Les juges sont tenus en haute estime par les Canadiens. On leur fait confiance pour prendre des décisions indépendantes, impartiales et objectives sur les droits et les intérêts les plus importants des Canadiens, même contre le gouvernement lui-même.

83. En termes simples, c'est un honneur et un avantage d'être appelé juge – d'être associé à la « magistrature exceptionnelle » que les Canadiens tiennent en si haute estime et de faire partie de ses membres. À l'inverse, c'est un véritable fardeau que de porter un titre que les Canadiens ne comprennent pas, ne peuvent pas prononcer et (s'ils ont la moindre conscience du terme) qu'ils associent le plus souvent à une fonction ecclésiastique ou à un agent du greffe³⁸.

84. Le titre d'officier de justice est d'autant plus important pour ceux qui servent en première ligne du système judiciaire, comme le font les protonotaires. Ils font office de tribunal de première instance pour les petites et moyennes créances, avec une compétence de jugement jusqu'à 50 000 \$. Ils sont les représentants du système judiciaire fédéral pour un grand nombre de Canadiens. Il est pour le moins utile que les Canadiens sachent qui ils sont et ce qu'ils font – et qu'ils puissent les associer instantanément à l'indépendance,

³⁶ *Loi sur les juges*, art. 26, onglet 3 du RCD.

³⁷ Rapport de la 5^e Commission quadriennale, onglet 13 du RCD, par. 80.

³⁸ En Nouvelle-Écosse, un protonotaire est un agent du greffe, dont la compétence est limitée par les *Civil Procedure Rules* (règles de procédure civile). Le terme « protonotaire » a été utilisé au Québec jusqu'en 1994. Ces officiers, autrefois appelés « protonotaires », sont désormais appelés « Greffiers/Special Clerks ». Bien que les greffiers exercent des fonctions quasi-judiciaires (comme le prévoient les articles 70 à 74 du Code de procédure civile), il est plus juste de les décrire comme des fonctionnaires. L'Île-du-Prince-Édouard a des protonotaires nommés en vertu de l'article 27 de la *Judicature Act*. Ils évaluent les coûts, mènent des médiations dans les affaires de petites créances, mènent des audiences de saisie-arrêt et des audiences de justification en matière pénale devant la Cour provinciale, exécutent les actes de cession, entendent toutes les requêtes, toutes les demandes et tous les renvois non contestés et sont habilités à célébrer des mariages civils. Le protonotaire de l'Î.-P.-É. est également le registraire des faillites.

l'impartialité et l'objectivité qu'ils attribuent aux juges. Une recommandation sur cette question est tout à fait conforme à l'objectif de cette Commission.

2. Remplacement proposé par « Juge adjoint(e)/Associate Judge »

85. Le changement de titre proposé est un problème de longue date. En 2005, le juge en chef de la Cour fédérale a créé un comité de juges et de protonotaires chargé d'étudier les possibilités de renommer la charge. Le 15 février 2006, le Comité a publié un rapport recommandant que le titre soit remplacé par celui de « juge adjoint(e) ». Cette recommandation a été adoptée par le juge en chef Lufy et les membres de la Cour. Le juge en chef Lufy a ensuite publié un avis aux parties et à la communauté juridique le 3 septembre 2009, dans lequel il déclarait que « [l]a Cour fédérale a recommandé que l'on change le titre de la charge de protonotaire à juge adjoint, par soucis de clarté et pour favoriser l'accès à la justice³⁹ ». Cette recommandation continue d'être soutenue par le juge en chef Crampton.

86. Toutefois, le gouvernement n'a pas encore mis en œuvre ce changement en modifiant la législation qui définit la charge de protonotaire.

87. Le changement de titre est bien nécessaire. Le titre actuel entraîne une confusion généralisée et un certain nombre d'autres problèmes. Plus particulièrement :

- a) « protonotaire » est un terme archaïque qui n'est pas reconnu par les applications populaires de traitement de texte, de traduction ou de vérification orthographique, qui soulignent que le mot comporte une faute d'orthographe en anglais et en français. En raison de leur manque de familiarité avec le titre, les avocats et les parties ont du mal à le prononcer correctement. Compte tenu notamment de la tendance croissante à l'utilisation d'un langage clair dans le système juridique canadien, la perpétuation de ce titre anachronique est problématique.
- b) Le malentendu concernant la fonction judiciaire exercée par les protonotaires s'étend également aux avocats qui comparaissent devant eux. C'est tout

³⁹ Cour fédérale, avis aux parties et à la communauté juridique, 3 septembre 2009
<https://www.fct-cf.gc.ca/content/assets/pdf/base/Notice%20-%20Form%20of%20Address%20FR%20sept-3-2009.pdf>

particulièrement vrai au Québec, où les protonotaires ne sont pas reconnus comme faisant partie de « l'ordre judiciaire », et sont assimilés à un « greffier » – un fonctionnaire nommé par la province dont la compétence est limitée. Il en résulte que les avocats du Québec ont tendance à traiter les protonotaires avec moins de respect que les juges CF, comme s'ils étaient moins importants que des officiers de justice, comme un greffier.

- c) Les parties qui se représentent elles-mêmes sont connues pour décrire les protonotaires de la Cour fédérale comme étant des « greffiers » dans les documents judiciaires et autres communications avec la Cour. Par exemple, une partie a remis en question la légitimité d'une ordonnance rendue par un protonotaire à la suite d'une requête en radiation en déclarant que [TRADUCTION] « les recherches effectuées dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et dans la *Loi de 1982 sur le Canada* n'ont montré aucun motif pour qu'une décision soit rédigée par un greffier » et qu'[TRADUCTION] « il ne se conformera pas et ne se pliera pas aux singeries stupides des greffiers qui rendent la loi sous l'étiquette de protonotaire ».
- d) Les médias ont décrit à tort les protonotaires comme des « greffiers » et des « médiateurs fédéraux » dans des reportages. Un article de presse paru en 2008 dans le *Globe and Mail* décrit le juge Lafrenière, alors protonotaire, comme « Roger Lafrenière, protonotaire (greffier en chef) de la Cour fédérale ».
- e) Le 12 décembre 2014, lors des débats du Sénat concernant le projet de loi C-43, Loi n° 2 sur le Plan d'action économique de 2014, le sénateur Joseph Day a déclaré à tort que [TRADUCTION] « les protonotaires de la Cour fédérale sont des greffiers qui sont à mi-chemin de la fonction de juge. Ils n'ont pas nécessairement une formation juridique, mais la plupart d'entre eux en ont une ».
- f) En mai 2018, les fonctionnaires du ministère de la Justice ont incorrectement décrit les protonotaires de la Cour fédérale comme des « fonctionnaires de la Cour fédérale » dans les communiqués de presse relatifs aux nouvelles nominations, alors que la version anglaise indiquait que les protonotaires sont

des « officiers de justice de la Cour fédérale ». La même erreur a également été commise en 2016 et 2017.

- g) Le 9 juillet 2020, une partie à une procédure de la Cour fédérale a envoyé une correspondance au protonotaire Furlanetto de l'époque, avec copie au juge en chef et au juge en chef adjoint, dans laquelle il déclare : [TRADUCTION]

Monsieur,

Veillez noter que le défendeur, son cabinet et ses avocats ne se référeront pas à vous par le titre colonial de « protonotaire », car ce terme fait référence à l'Église catholique et au rôle de l'enregistreur des actes d'esclavage et autres instruments d'esclavage. Le défendeur demande respectueusement que le titre ne soit plus utilisé par le protonotaire Furlanetto ou par la Cour fédérale du Canada. Le fait de se désigner comme tel ou comme membres de la Cour est une preuve du racisme systémique qui doit être abordé au sein de la Cour fédérale du Canada/des tribunaux.

- h) Cela a conduit les protonotaires à faire des recherches sur la question, et il a été découvert que les protonotaires de l'État de Pennsylvanie étaient les gardiens des registres des esclaves et des enfants « nègres » et « mulâtres », ainsi que d'autres documents relatifs à l'esclavage, dans les comtés d'Adams, de Bedford, de Bucks et de Center entre 1780 et 1834⁴⁰.

88. Les protonotaires chargés de la gestion des causes de la Cour supérieure de justice de l'Ontario ont soulevé des préoccupations similaires concernant leur titre. En conséquence, le gouvernement de l'Ontario a récemment déposé le projet de loi 245, qui changerait leur titre en juge adjoint(e)⁴¹.

89. Le changement de titre proposé est étayé par les facteurs à prendre en considération par la Commission. Il n'y a aucune incidence sur la position financière du gouvernement. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une question de sécurité financière, le changement proposé permettrait de corriger l'incompréhension du rôle judiciaire joué par les protonotaires, tant pour la profession juridique que pour le grand public. De plus, ce malentendu a un effet préjudiciable sur la capacité de la Cour à attirer d'excellents candidats

⁴⁰ Site Web de la Pennsylvania Historical & Museum Commission, <https://www.phmc.pa.gov/Archives/Research-Online/Pages/Slavery-Underground-Railroad-Resources.aspx>, Records Group 47.

⁴¹ Projet de loi 245, *Loi de 2021 visant à accélérer l'accès à la justice*, (statut actuel : débat en 3^e lecture) Assemblée législative de l'Ontario, <https://www.ola.org/fr/affaires-legislatives/projets-loi/legislature-42/session-1/projet-loi-245>.

à ce poste, et sur le moral des protonotaires actuels, qui n'étaient pas conscients (lorsqu'ils ont postulé) de la perception qu'ont certains membres du public de la charge de protonotaire. Dans la mesure où les candidats potentiels sont conscients de ces malentendus ou de ces perceptions ou s'entretiennent avec les protonotaires avant de décider de poser leur candidature (ce qui est courant), il existe un réel potentiel pour que cette question ait une incidence négative sur la décision d'un candidat potentiel de poser sa candidature au poste de protonotaire, par opposition à un autre poste judiciaire. Par conséquent, le changement proposé permettrait d'attirer des candidats exceptionnels pour le poste de protonotaire.

90. Les protonotaires comprennent que le gouvernement est prêt à aller de l'avant avec le changement proposé lorsqu'il mettra en œuvre les recommandations qu'il pourra accepter de la Commission. Les protonotaires estiment que les chances de résoudre ce problème de longue date seraient accrues si la Commission formulait une recommandation à ce sujet.

Recommandation sur le titre

Que le titre soit remplacé par « Juge adjoint(e)/Associate Judge »

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Le 29 mars 2021



Andrew K. Lokan