

[traduction]

COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

MÉMOIRE CONJOINT

de

l'ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES

et du

CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

Le 29 mars 2021

**Pierre Bienvenu, Ad. E.
Jean-Simon Schoenholz
Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.**

**Azim Hussain
Cabinet d'avocats NOVAlex Inc.**

**Avocats de l'Association canadienne des juges
des cours supérieures et
du Conseil canadien de la magistrature**

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU	1
I. INTRODUCTION.....	2
II. L'ASSOCIATION ET LE CONSEIL	3
III. CONTEXTE	5
A. Indépendance de la magistrature et rémunération des juges.....	5
B. L'établissement de la Commission actuelle	6
IV. LE MANDAT DE LA COMMISSION	7
V. QUESTIONS À EXAMINER	10
A. Processus.....	11
B. Questions de fond.....	12
1. Traitements des juges.....	12
a) Les facteurs énoncés dans la <i>Loi sur les juges</i>	13
i) L'état de l'économie au Canada et la situation financière du gouvernement fédéral.....	13
ii) Le rôle de la sécurité financière dans la préservation de l'indépendance judiciaire.....	18
iii) Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature	20
iv) Autres facteurs objectifs.....	24
b) Les rajustements en fonction de l'IEAE, une pierre angulaire de la sécurité financière de la magistrature.....	26
c) Les éléments de comparaison.....	29
i) Rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs.....	29
a) <i>Origine et lignée</i>	29
b) <i>Comparateur Block et rémunération moyenne</i>	35
c) <i>Écart entre le comparateur DM-3 et le traitement des juges</i>	46
ii) Revenus des avocats indépendants exerçant en pratique privée.....	50
a) <i>L'exclusion des faibles revenus appropriée et l'importance de se concentrer sur les dix principales RMR</i>	52
b) <i>Incidence des sociétés professionnelles</i>	57
d) Recommandation salariale demandée par l'Association et le Conseil.....	60
2. Indemnisation des faux frais.....	65
3. Frais de représentation	71
4. Assurance-vie pour les juges en chef à la retraite	73
5. Dépens liés à la participation de la magistrature à un renvoi devant la Commission en vertu du paragraphe 26(4) de la <i>Loi sur les juges</i>	74
VI. DÉPENS.....	76
VII. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DEMANDÉES	77

ANNEXE A : RÉSUMÉ DE L’HISTORIQUE DU PROCESSUS DES COMMISSIONS TRIENNALES ET QUADRIENNALES	79
A. Le <i>Renvoi relatif aux juges de l’I.-P.-É.</i>	81
B. Le processus des commissions quadriennales et la première commission quadriennale.....	81
C. La Commission McLennan	83
1. La réponse du gouvernement au Rapport McLennan.....	84
2. La deuxième réponse du nouveau gouvernement au Rapport McLennan.....	85
3. L’incompatibilité de la deuxième réponse avec les principes constitutionnels applicables.....	87
D. La Commission Block	90
1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond	90
2. Observations et recommandations concernant le processus.....	92
3. La réponse du gouvernement au Rapport Block	93
E. La Commission Levitt	94
1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond	94
2. Observations et recommandations concernant le processus.....	97
3. La réponse du gouvernement au Rapport Levitt.....	99
4. Modifications de la <i>Loi sur les juges</i>	100
F. La Commission Rémillard.....	100
1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond	101
2. Observations et recommandations concernant le processus.....	102
3. La réponse du gouvernement au Rapport Rémillard	103
4. Modifications de la <i>Loi sur les juges</i>	103
5. Examen visant les modifications proposées de la <i>Loi sur les juges</i>	104
PIÈCE A – RAPPORT DU PROFESSEUR DOUG HYATT	A-1
PIÈCE B – RAPPORT DE STÉPHANE LEBLANC ET D’ANDRÉ PICKLER	B-1

APERÇU

1. L'indépendance de la magistrature est un principe fondamental de notre démocratie et de notre tradition juridique.
2. L'indépendance de la magistrature et la rémunération des juges sont inextricablement liées. Ainsi que la Cour suprême du Canada l'a confirmé, la sécurité financière, dans sa dimension tant individuelle qu'institutionnelle, constitue, avec l'inamovibilité et l'indépendance administrative, l'une des trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature.
3. La Constitution canadienne requiert l'existence d'un organe interposé entre la magistrature et les autres pouvoirs de l'État, dont la fonction constitutionnelle consiste à dépolitiser le processus de détermination de la rémunération des juges. Pour les 1 206 juges nommés par le gouvernement fédéral du Canada et les sept protonotaires de la Cour fédérale, cet organe est la Commission d'examen de la rémunération des juges (la « **Commission** »).
4. Ce mémoire adressé à la Commission est présenté au nom de l'Association canadienne des juges des cours supérieures (l'« **Association** ») et du Conseil canadien de la magistrature (le « **Conseil** »). Les recommandations recherchées dans le présent mémoire visent à créer un équilibre entre les circonstances économiques exceptionnelles, quoique temporaires, découlant de la pandémie de COVID-19 et l'obligation constitutionnelle de fournir une rémunération adéquate aux juges ainsi que l'obligation prévue par la loi de préserver la capacité du Canada de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature et de s'assurer que la magistrature peut continuer à servir les Canadiens dans les nouvelles circonstances créées par la pandémie.
5. L'Association et le Conseil demandent une recommandation voulant que le traitement des juges soit majoré de 2,3 % par année au cours des deux dernières années du cycle quadriennal en cours, à l'exclusion de l'indexation en fonction de l'IEAE prévue par la loi. En reconnaissance de la situation financière actuelle du gouvernement fédéral, cette augmentation proposée, ne prenant effet que dans les deux dernières années du cycle quadriennal en cours, représente moins de la moitié de l'augmentation du traitement des juges qui serait requise par ailleurs en fonction des éléments de comparaison pertinents.

6. Parallèlement, l'Association et le Conseil demandent une recommandation voulant que l'indemnité pour les faux frais et les frais de représentation prévus par la *Loi sur les juges* fassent l'objet d'une majoration correspondant aux besoins des juges individuels ainsi qu'à l'inflation. Il est également proposé d'apporter une modification mineure au programme d'assurance-vie offert aux juges à la retraite afin qu'il concorde avec l'approche énoncée au paragraphe 43(1) de la *Loi sur les juges*. Enfin, l'Association et le Conseil demandent une recommandation prévoyant le remboursement intégral des frais liés à la participation de la magistrature dans les cas où, en dehors du cadre de l'examen quadriennal, il est demandé à la Commission d'examiner une question en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*.
7. Conformément à la recommandation 11 de la Commission Levitt, sanctionnée ultérieurement par la Commission Rémillard, l'Association et le Conseil prennent part à l'examen actuel de la Commission en étant déterminés à promouvoir et à établir un rapport de collaboration non contradictoire avec le gouvernement dans le cadre des procédures devant la Commission.

I. INTRODUCTION

8. Le mémoire de l'Association et du Conseil est organisé de la façon suivante : la première partie de ce mémoire décrit les objectifs respectifs de l'Association et du Conseil, notamment en ce qui concerne le processus de détermination de la rémunération et des avantages sociaux des juges. Dans la partie Contexte, complétée par une annexe, on trouve un bref historique de la Commission. La partie suivante, intitulée « Mandat de la Commission », se passe d'explications. Dans la partie Questions à examiner, l'Association et le Conseil traitent brièvement du processus et exposent leur point de vue sur des questions de fond.
9. Le mémoire de l'Association et du Conseil renferme deux rapports d'expert. Le premier, joint au présent mémoire à titre de pièce A, provient du professeur Doug Hyatt, expert économique de la magistrature. Son rapport analyse l'évaluation que fait le gouvernement de la situation de l'économie canadienne. Il aborde également l'incidence de l'inflation sur le seuil des faibles revenus traditionnellement appliqué aux données compilées sur les revenus des avocats indépendants fournies aux parties par l'Agence du revenu du Canada (« **ARC** ») et sur l'indemnité pour les frais de représentation et l'indemnité pour les faux frais prévues par la *Loi sur les juges*. Le deuxième rapport, joint au présent

mémoire à titre de pièce B, provient de M. Stéphane Leblanc, associé en fiscalité chez EY Canada, et de M. André Pickler, directeur, fiscalité chez EY Canada. Ce rapport traite de l'utilisation des sociétés professionnelles par des membres de la pratique privée et de son incidence sur les données compilées par l'ARC sur les revenus des avocats indépendants.

II. L'ASSOCIATION ET LE CONSEIL

10. L'Association a remplacé la Conférence canadienne des juges, laquelle fut fondée en 1979 et constituée en personne morale en 1986. Elle a pour mission, notamment :
- i) de promouvoir et de garantir l'indépendance de la magistrature en tant qu'organisme distinct du gouvernement;
 - ii) d'assurer la liaison avec le Conseil en vue d'améliorer l'administration de la justice et de compléter ses objectifs au moyen de conférences et de divers programmes de formation;
 - iii) d'adopter les mesures et de faire les représentations nécessaires pour veiller à ce que la rémunération et les autres avantages garantis par l'art. 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹ et prévus par la *Loi sur les juges*² soient maintenus à des niveaux justes et raisonnables et de manière à refléter l'importance d'une magistrature compétente, dévouée et consciencieuse;
 - iv) de viser à obtenir une meilleure compréhension par le public du rôle de la magistrature dans l'administration de la justice;
 - v) de surveiller et, le cas échéant, de viser à améliorer les services de soutien mis à la disposition des juges en collaboration avec le Conseil; et
 - vi) de répondre aux besoins et aux préoccupations des juges surnuméraires et des juges à la retraite.

¹ Reproduit dans le Recueil conjoint de documents (« **RCD** ») préparé conjointement avec le gouvernement [RCD, onglet 1].

² *Loi sur les juges*, LRC (1985), c J-1, en sa version modifiée [RCD, onglet 3].

11. À la fin de 2020, 1 030 juges du Canada nommés par le gouvernement fédéral étaient membres de l'Association.
12. Pour mettre en œuvre les objectifs de l'Association relatifs au traitement et aux autres prestations des juges, un comité de la rémunération a été constitué et chargé d'étudier les questions concernant la rémunération des juges et de présenter des recommandations au comité exécutif et au conseil d'administration de l'Association à ce sujet.
13. Le Conseil a été constitué par le Parlement en 1971. Il est composé du juge en chef du Canada et des juges en chef et juges en chef adjoints des cours supérieures des provinces et des territoires, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada.
14. Le Conseil a pour mission de promouvoir et d'améliorer l'efficacité, l'uniformité et la qualité des services judiciaires des cours supérieures³. Dans le cadre de son mandat, le Conseil a constitué un comité de la rémunération des juges.
15. Le Conseil et l'Association ont fait des représentations, par écrit et oralement, à chacune des cinq commissions triennales (1982 à 1996) et aux cinq commissions quadriennales d'examen de la rémunération des juges (« **Commission Drouin** », « **Commission McLennan** », « **Commission Block** », « **Commission Levitt** » et « **Commission Rémillard** »). La Commission Drouin a publié son rapport (« **Rapport Drouin** ») le 31 mai 2000. La Commission McLennan a publié son rapport (« **Rapport McLennan** ») le 31 mai 2004. La Commission Block a publié son rapport (« **Rapport Block** ») le 30 mai 2008. La Commission Levitt a publié son rapport (« **Rapport Levitt** ») le 15 mai 2012. La Commission Rémillard a publié son rapport (« **Rapport Rémillard** ») le 30 juin 2016.
16. L'Association et le Conseil ont travaillé en étroite collaboration afin de préparer ce mémoire au nom des juges de nomination fédérale. Les recommandations demandées à cette Commission par les juges de nomination fédérale ont été approuvées par la direction de l'Association et celle du Conseil.

³ La mission du Conseil est définie à l'article 60 de la *Loi sur les juges* [RCD, onglet 3].

III. CONTEXTE

A. Indépendance de la magistrature et rémunération des juges

17. L'indépendance de la magistrature est un principe fondamental de notre démocratie et de notre tradition juridique. Ce principe, dont l'origine remonte à l'*Act of Settlement, 1701*⁴, est inscrit dans la Constitution canadienne, en l'occurrence dans le préambule et les articles portant sur la magistrature de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi qu'au paragraphe 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵.
18. L'indépendance de la magistrature et la rémunération des juges en tant que moyen d'assurer la sécurité financière sont inextricablement liées. Dans l'arrêt *Valente c La Reine*⁶, le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Î.P.É.* (« **Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.** »)⁷, l'arrêt *Bodner c Alberta* (« **Bodner** »)⁸ et, plus récemment, l'arrêt *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c Judges of the Provincial Court and Family Court of Nova Scotia*⁹ et l'arrêt *Procureur général de la Colombie-Britannique c Provincial Court Judges' Association of British Columbia*¹⁰, la Cour suprême du Canada a confirmé que la sécurité financière, dans sa dimension tant individuelle qu'institutionnelle, constituait, avec l'inamovibilité et l'indépendance administrative, l'une des trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature¹¹.
19. Il est essentiel de garder à l'esprit que la sécurité financière qu'assure une rémunération adéquate des juges est en fin de compte à l'avantage du public, comme le souligne le juge en chef Lamer dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* :

⁴ *Act of Settlement, 1701*, (R.-U.), 12-13. Will. III, c 2.

⁵ Pour une consultation plus facile, ces dispositions de la Constitution canadienne sont reproduites dans le RCD aux onglets 1 et 2.

⁶ *Valente c La Reine*, [1985] 2 RCS 673 [*Valente*] [Recueil de pièces et de documents de l'Association et du Conseil («RPD »), onglet 2].

⁷ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Î.P.É.*, [1997] 3 RCS 3 [*Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*] [RCD, onglet 4].

⁸ *Bodner c Alberta*, 2005 CSC 44 [*Bodner*] [RCD, onglet 6].

⁹ *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c Judges of the Provincial Court and Family Court of Nova Scotia*, 2020 CSC 21 [*Arrêt relatif aux juges de la N.-É.*] [RCD, onglet 8].

¹⁰ *Procureur général de la Colombie-Britannique c Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20 [*Arrêt relatif aux juges de la C.-B.*] [RCD, onglet 7].

¹¹ *Valente*, *supra* à la p 704 [RPD, onglet 2]; *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 115 à 122 [RCD, onglet 4]; *Bodner*, *supra* aux para 7 et 8 [RCD, onglet 6]; *Arrêt relatif aux juges de la C.-B.*, *supra* au para 31 [RCD, onglet 7]; *Arrêt relatif aux juges de la N.-É.*, *supra* au para 29 [RCD, onglet 8].

Je veux qu'il soit bien clair que le fait de garantir un traitement minimal ne vise pas à avantager les juges. La sécurité financière est plutôt un moyen d'assurer l'indépendance de la magistrature et, de ce fait, elle est à l'avantage du public¹².

20. En vertu de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement du Canada a le devoir de fixer la rémunération des juges de nomination fédérale. L'article 100 prévoit ce qui suit :

Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés, seront fixés et payés par le parlement du Canada.

21. La commission triennale présidée par David W. Scott, c.r. (« **Commission Scott** ») a fait observer dans son rapport publié en 1996 que les juges se trouvent dans une situation unique en ce que leur rémunération est l'objet d'une obligation imposée au Parlement par la Constitution. La Commission Scott a expliqué ainsi la valeur de cette responsabilité :

Les démocraties occidentales fondées sur la tradition constitutionnelle anglaise n'ont pas ménagé leurs efforts pour s'assurer que l'incertitude — et, partant, l'inquiétude — des juges quant à leur sécurité financière ne vienne pas « contaminer » leur indépendance judiciaire, laquelle garantit la responsabilité du pouvoir exécutif devant le Parlement. Aux termes de notre Constitution, il incombe au Parlement de « fixer et assurer » le traitement et les avantages pécuniaires des juges. Il découle implicitement de cette prescription constitutionnelle que ce processus doit se dérouler dans un climat qui favorise l'indépendance judiciaire et qui permette d'éliminer les conséquences de la dépendance¹³.

22. Le processus de détermination de la rémunération des juges, maintenant prévu dans la *Loi sur les juges*, a évolué au fil des ans. L'Association et le Conseil ont préparé à l'intention de la Commission un historique sommaire de ce processus, lequel est joint à l'annexe A.

B. L'établissement de la Commission actuelle

23. Aux termes de l'article 26 de la *Loi sur les juges*, en sa version modifiée, cette Commission devait entreprendre son examen le 1^{er} juin 2020. En avril 2020, les parties ont avisé la

¹² Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É., supra au para 193 [RCD, onglet 4].

¹³ Rapport Scott (1996) aux p 6 et 7 [RPD, onglet 24].

Commission de leur intention de demander conjointement un report de la date de début de l'examen en raison de l'incertitude qui régnait à ce moment en raison de la pandémie de COVID-19. Le 1^{er} juin 2020, les parties ont conjointement demandé un report de 6 mois, au 1^{er} décembre 2020. La Commission a accordé cette demande le 10 juin 2020.

IV. LE MANDAT DE LA COMMISSION

24. Le mandat de la Commission est défini à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, dont voici un extrait :

Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux

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.

25. L'examen de la Commission porte sur le traitement et les avantages offerts aux juges nommés par le gouvernement fédéral. Ces juges siègent aux cours supérieures et aux cours d'appel des provinces et des territoires, aux cours fédérales, à la Cour d'appel de la cour martiale du Canada, à la Cour canadienne de l'impôt et à la Cour suprême du Canada.

26. L'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* autorise le gouverneur général à nommer les juges des cours supérieures dans chaque province et territoire. Il s'agit des cours de compétence inhérente et générale. Elles ont compétence à l'égard de toute question qui n'est pas attribuée par ailleurs à une autre cour ou à un autre tribunal. Les cours supérieures traitent d'un vaste éventail de sujets, allant des différends constitutionnels,

administratifs, civils, familiaux et commerciaux aux poursuites criminelles et aux affaires de faillite et d'insolvabilité. Chaque province et territoire possède également une cour d'appel pour entendre les appels des décisions des cours supérieures (et d'autres cours et tribunaux de première instance) de chaque province et de chaque territoire.

27. L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral le pouvoir d'établir « des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada ». Un tribunal établi en vertu de cette disposition était la Cour de l'Échiquier du Canada, qui a été remplacée par la Cour fédérale. La compétence de la Cour fédérale est énoncée dans la *Loi sur les Cours fédérales*. Cette loi énonce également la compétence de la Cour d'appel fédérale.
28. La Cour d'appel de la cour martiale du Canada a été créée aux termes de la *Loi sur la défense nationale* en 1959. Sa principale fonction consiste à entendre les appels des cours martiales, qui sont les tribunaux militaires de première instance. Les juges de la Cour d'appel de la cour martiale sont nommés parmi les juges de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale et des cours supérieures des provinces et des territoires (y compris les cours d'appel).
29. La Cour canadienne de l'impôt a la compétence originale exclusive pour entendre et trancher les appels et les renvois à la Cour portant sur les questions découlant de la législation fédérale énoncée dans la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*.
30. L'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral le pouvoir d'établir une « cour générale d'appel pour le Canada ». Dans le cadre de ce pouvoir, la Cour suprême du Canada a été créée en 1875. La Cour suprême du Canada entend les appels des décisions rendues par les plus hauts tribunaux de dernière instance des provinces et des territoires, ainsi que par la Cour d'appel fédérale et la Cour d'appel de la cour martiale du Canada.
31. Il s'agit des membres de la magistrature nommés par le gouvernement fédéral dont le traitement et les avantages font l'objet de l'examen de cette Commission.
32. La *Loi sur les juges* n'établit pas de correspondance entre le caractère « satisfaisant » des traitements et des autres prestations des juges et le minimum nécessaire pour garantir la sécurité financière des juges. La Commission doit plutôt s'employer à

déterminer si les traitements et les autres prestations des juges sont satisfaisants dans le double but d'assurer la confiance du public dans l'indépendance de la magistrature et de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.

33. La Commission doit également garder à l'esprit que la fonction judiciaire est tout à fait unique et que l'acceptation d'une nomination à la magistrature implique nécessairement « une certaine perte de liberté ». Comme le juge Gonthier l'a expliqué dans *Therrien (Re)*, au nom d'une Cour unanime :

3. Le rôle du juge : « une place à part »

108 La fonction judiciaire est tout à fait unique. Notre société confie d'importants pouvoirs et responsabilités aux membres de sa magistrature. Mis à part l'exercice de ce rôle traditionnel d'arbitre chargé de trancher les litiges et de départager les droits de chacune des parties, le juge est aussi responsable de protéger l'équilibre des compétences constitutionnelles entre les deux paliers de gouvernement, propres à notre État fédéral. En outre, depuis l'adoption de la *Charte canadienne*, il est devenu un défenseur de premier plan des libertés individuelles et des droits de la personne et le gardien des valeurs qui y sont enchâssées : *Beauregard*, précité, p. 70, et *Renvoi sur la rémunération des juges de cours provinciales*, précité, par. 123. En ce sens, aux yeux du justiciable qui se présente devant lui, le juge est d'abord celui qui dit la loi, qui lui reconnaît des droits ou lui impose des obligations.

109 Puis, au-delà du juriste chargé de résoudre les conflits entre les parties, le juge joue également un rôle fondamental pour l'observateur externe du système judiciaire. Le juge constitue le pilier de l'ensemble du système de justice et des droits et libertés que celui-ci tend à promouvoir et à protéger. Ainsi, pour les citoyens, non seulement le juge promet-il, par son serment, de servir les idéaux de Justice et de Vérité sur lesquels reposent la primauté du droit au Canada et le fondement de notre démocratie, mais il est appelé à les incarner (le juge Jean Beetz, Présentation du premier conférencier de la Conférence du 10^e anniversaire de l'Institut canadien d'administration de la justice, propos recueillis dans *Mélanges Jean Beetz* (1995), p. 70-71).

110 En ce sens, les qualités personnelles, la conduite et l'image que le juge projette sont tributaires de celles de l'ensemble du système judiciaire et, par le fait même, de la confiance que le public place en celui-ci. Le maintien de cette confiance du public en son système de justice est garant de son efficacité et de son bon fonctionnement. Bien plus, la confiance du public assure le bien-être général et la paix sociale en maintenant un État de droit. Dans un ouvrage destiné à ses membres, le Conseil canadien de la magistrature explique :

La confiance et le respect que le public porte à la magistrature sont essentiels à l'efficacité de notre système de justice et, ultimement, à

l'existence d'une démocratie fondée sur la primauté du droit. De nombreux facteurs peuvent ébranler la confiance et le respect du public à l'égard de la magistrature, notamment : des critiques injustifiées ou malavisées; de simples malentendus sur le rôle de la magistrature; ou encore toute conduite de juges, en cour ou hors cour, démontrant un manque d'intégrité. Par conséquent, les juges doivent s'efforcer d'avoir une conduite qui leur mérite le respect du public et ils doivent cultiver une image d'intégrité, d'impartialité et de bon jugement.

(Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire* (1998), p. 14)

111 La population exigera donc de celui qui exerce une fonction judiciaire une conduite quasi irréprochable. À tout le moins exigera-t-on qu'il paraisse avoir un tel comportement. Il devra être et donner l'apparence d'être un exemple d'impartialité, d'indépendance et d'intégrité. Les exigences à son endroit se situent à un niveau bien supérieur à celui de ses concitoyens. Le professeur Y.-M. Morissette exprime bien ce propos :

[L]a vulnérabilité du juge est nettement plus grande que celle du commun des mortels, ou des «élites» en général : c'est un peu comme si sa fonction, qui consiste à juger autrui, lui imposait de se placer hors de portée du jugement d'autrui.

(« Figure actuelle du juge dans la cité » (1999), 30 *R.D.U.S.* 1, p. 11-12)

Le professeur G. Gall, dans son ouvrage *The Canadian Legal System* (1977), va encore plus loin à la p. 167 :

[TRADUCTION] Les membres de notre magistrature sont, par tradition, astreints aux normes de retenue, de rectitude et de dignité les plus strictes. La population attend des juges qu'ils fassent preuve d'une sagesse, d'une rectitude, d'une dignité et d'une sensibilité quasi-surhumaines. Sans doute aucun autre groupe de la société n'est-il soumis à des attentes aussi élevées, tout en étant tenu d'accepter nombre de contraintes. De toute façon, il est indubitable que la nomination à un poste de juge entraîne une certaine perte de liberté pour la personne qui l'accepte¹⁴.

V. QUESTIONS À EXAMINER

34. L'Association et le Conseil exposent ci-dessous les questions qu'ils portent à l'attention de cette Commission. Les recommandations recherchées par la magistrature sont présentées à la fin de l'analyse pertinente. D'entrée de jeu, l'Association et le Conseil parlent du processus, à l'égard duquel la Commission joue un rôle important.

¹⁴ *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35 aux para 108 à 111 [notre souligné] [RPD, onglet 1].

A. Processus

35. La commission quadriennale est la gardienne de son propre processus. En 2008, la Commission Block a reconnu que la Commission a le pouvoir et le devoir de traiter les questions liées au processus à mesure qu'elles sont soulevées :

37. Les parties doivent néanmoins avoir accès à une tribune où elles peuvent soulever légitimement des inquiétudes qui ont trait au processus. À notre avis, grâce à leur indépendance et à leur objectivité, les commissions quadriennales sont bien placées pour offrir cette tribune et présenter des soumissions constructives sur les questions de processus, à mesure qu'elles se présentent. La structure et le mandat de la Commission sont énoncés dans la loi, mais toute question de processus qui touche son indépendance, son objectivité ou son efficacité fait bel et bien partie de son mandat. Il est tout à fait approprié et, peut-on dire, impératif que la Commission soit la gardienne du processus des commissions quadriennales et s'emploie activement à protéger ces exigences constitutionnelles¹⁵.

36. En 2012, la Commission Levitt a traité un certain nombre de questions procédurales qui, à son avis, « vont au cœur même de l'efficacité du système envisagé par la Cour suprême du Canada » dans l'arrêt *Bodner* et dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É*¹⁶. La Commission Levitt a rejeté l'avis du gouvernement selon lequel elle n'avait pas la compétence pour s'occuper des questions liées au processus, estimant que chaque commission quadriennale a un rôle important à jouer en veillant sur l'évolution du processus et en « garanti[ssant] le respect des exigences constitutionnelles »¹⁷.

37. La Commission Levitt, étant donné « qu'on s'inqui[était] de plus en plus » de voir le processus de la Commission perdre de la crédibilité auprès de la magistrature, a poursuivi en formulant quatre recommandations en vue de contribuer à renforcer le processus¹⁸. Plus particulièrement, la Commission Levitt a recommandé que, lorsqu'un consensus a été trouvé sur un sujet particulier lors des travaux d'une commission antérieure, en l'absence de preuves démontrant un changement, la Commission tienne compte de ce

¹⁵ Rapport Block (2008) au para 37 [RCD, onglet 11].

¹⁶ Rapport Levitt (2012) au para 85 [RCD, onglet 12].

¹⁷ Rapport Levitt (2012) au para 88 [RCD, onglet 12].

¹⁸ Rapport Levitt (2012) au para 92 [RCD, onglet 12]. Voir aussi le Rapport Block (2012) au para 201 [RCD, onglet 11].

consensus, et qu'il se répercute sur la position des parties¹⁹. La Commission Block et la Commission Rémillard ont également exprimé cet avis²⁰.

38. Plus récemment, la Commission Rémillard a réitéré la nécessité pour les parties « dans la mesure du possible, [de] collaborer et [de] coopérer en ce qui concerne le processus et leur réaction aux recommandations »²¹. Elle abondait dans le même sens que les Commissions antérieures en « insist[ant] sur l'importance de préserver l'intégrité du processus quadriennal »²².

B. Questions de fond

39. Parmi les questions de fond sur lesquelles la Commission doit se pencher, l'Association et le Conseil soulèvent les questions liées aux traitements des juges, à l'indemnité pour les faux frais, aux frais de représentation, à une modalité distincte du programme d'assurance-vie à l'intention des juges en chef à la retraite et au droit de la magistrature au remboursement des dépens liés à la participation à un renvoi par un ministre à la Commission en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*.

1. Traitements des juges

40. Pour les motifs exposés ci-dessous, l'Association et le Conseil demandent à la Commission de recommander une augmentation de 2,3 % le 1^{er} avril 2022 et de 2,3 % le 1^{er} avril 2023, à l'exclusion de l'indexation en fonction de l'IEAE prévue par la loi. Cette demande crée un équilibre entre les circonstances économiques exceptionnelles, quoique temporaires, découlant de la pandémie de COVID-19 et l'obligation constitutionnelle de fournir une rémunération adéquate aux juges ainsi que l'obligation prévue par la loi de préserver la capacité du Canada de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.

¹⁹ Rapport Levitt (2012) au para 111 [RCD, onglet 12].

²⁰ Rapport Block (2008) aux para 21 et 201 [RCD, onglet 11]; Rapport Rémillard (2016) au para 26 [RCD, onglet 13].

²¹ Rapport Rémillard (2016) au para 218 [RCD, onglet 13], citant le Rapport Levitt (2012) aux para 112 à 117 [RCD, onglet 12].

²² Rapport Rémillard (2016) au para 243 [RCD, onglet 13].

a) Les facteurs énoncés dans la *Loi sur les juges*

41. Dans son examen du caractère satisfaisant des traitements des juges, la Commission doit tenir compte des quatre facteurs énoncés aux alinéas 26(1.1)a) à d) de la *Loi sur les juges*. Chacun de ces facteurs est décrit ci-dessous.

i) *L'état de l'économie au Canada et la situation financière du gouvernement fédéral*

42. Le premier facteur dont il faut tenir compte conformément à l'alinéa 26(1.1)a) de la *Loi sur les juges* comporte deux dimensions : « l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement ».

43. La magistrature prend acte de ce critère légal et s'est montrée sensible par le passé aux contraintes économiques et fiscales qui semblaient pertinentes pour l'examen par le gouvernement des recommandations de la Commission en matière de traitements. La réaction de l'Association à la réponse du gouvernement à l'égard du Rapport Block le démontre²³.

44. Le 11 février 2009, le gouvernement a invoqué la crise économique amorcée vers la fin de 2008 (plusieurs mois après la publication du Rapport Block) pour justifier son refus de mettre alors en œuvre les augmentations des traitements des juges qui avaient été recommandées par la Commission Block. Le jour même, l'Association a publié un communiqué de presse dans lequel elle déclarait que les juges de nomination fédérale reconnaissaient que l'économie canadienne était aux prises avec des défis sans précédent qui exigeaient diverses mesures temporaires, tout en insistant sur le fait que les principes constitutionnels applicables exigeraient que les recommandations de la Commission Block soient réexaminées lorsque l'économie se serait redressée.

45. Une fois de plus, l'économie canadienne se trouve confrontée à des circonstances historiques, associées cette fois aux répercussions économiques de la pandémie de COVID-19. Contrairement à la crise financière mondiale de 2008, toutefois, ou aux déficits structurels des années 1990, les déficits à court terme engagés par le gouvernement dans

²³ Voir l'annexe A au para 52.

sa lutte contre la pandémie sont attribuables à un choc exogène inhabituel, la pandémie, et seront éliminés une fois que la pandémie se sera dissipée.

46. Dans le cadre des travaux préparatoires à cette Commission, le ministère des Finances a remis une lettre au ministère de la Justice en date du 9 décembre 2020 dans laquelle il indiquait l'évaluation la plus récente faite par le gouvernement de l'état de l'économie canadienne et de la situation financière actuelle et future du gouvernement²⁴. L'évaluation était tirée en grande partie du plus récent *Énoncé économique de l'automne* (« **EEA** ») du gouvernement, publié le 30 novembre 2020²⁵.
47. Le ministère des Finances faisait les évaluations suivantes :
- « Le produit intérieur brut (PIB) réel a chuté au Canada de plus de 15 % entre février et avril 2020 [notre traduction]. »
 - La reprise depuis mars 2020 varie grandement selon les secteurs et les industries. Certains se sont rétablis, profitant d'un surplus de la demande, tandis que d'autres ont atteint un plateau inférieur aux niveaux d'avant la pandémie. Les industries qui continuent de tirer de l'arrière sont celles qui « demeurent durement touchées par les restrictions de santé publique et par une demande plus faible en raison des préoccupations liées à la COVID-19 et des changements de comportement connexes » et comprennent les services d'hébergement et de restauration, les arts et le divertissement, le tourisme et le transport en commun.
 - « Les taux de chômage s'améliorent depuis le déclin important en mars et en avril 2020. [...] Les taux de chômage devraient se maintenir à près de 10 % en moyenne en 2020 et baisser à 8,1 % en 2021 [notre traduction]. »
 - « Le gouvernement prévoit un déficit budgétaire de l'ordre de 381,6 milliards de dollars en 2020-2021 découlant de la réponse du gouvernement à la pandémie de

²⁴ Lettre de Nick Leswick, sous-ministre adjoint, Direction des politiques économique et budgétaire, ministère des Finances du Canada, datée du 9 décembre 2020 [RCD, onglet 24].

²⁵ Ministère des Finances du Canada, *Énoncé économique de l'automne de 2020*, 30 novembre 2020 [Énoncé économique de l'automne] [RCD, onglet 25].

COVID-19 en cours et ce déficit s'améliorera progressivement pour atteindre 24,9 milliards de dollars d'ici 2025-2026 [notre traduction]. »

48. Bien que la lettre du ministère des Finances ne comprenne pas les projections du gouvernement quant à la croissance du produit intérieur brut réel, la mesure la plus large de l'activité économique, elle renvoie à l'EEA où les projections relatives au PIB du gouvernement sont présentées. Celles-ci sont fondées sur les prévisions moyennes, ou prévisions « faisant consensus », de 13 organisations du secteur financier et du milieu universitaire. Au cours de la période de 2021 à 2025, les prévisions du consensus pour le PIB prévoient une croissance moyenne du PIB de 2,9 %, selon les projections annuelles suivantes²⁶ :

<u>Année</u>	<u>Prévisions du consensus/du gouvernement</u>
2021	4,8 %
2022	3,2 %
2023	2,3 %
2024	2,1 %
2025	1,9 %

49. Dans l'EEA, le gouvernement a qualifié les déficits fiscaux « provisoires » qui seront engagés dans la lutte contre la pandémie comme étant distincts des déficits structurels ou des récessions qui sont le reflet de la faiblesse de l'économie :

Le gouvernement soutiendra les Canadiens pendant cette crise, en faisant tout ce qu'il faut. Toutefois, cette pandémie ne durera pas éternellement, et les candidats-vaccins prometteurs, constituent une lumière éclairante au bout du tunnel. Cela veut donc dire qu'il n'est pas nécessaire de prolonger à l'infini l'approche globale que le gouvernement adopte sur le plan budgétaire pour lutter contre la pandémie de la COVID-19. Et cela ne se produira pas. Cette approche a ses limites, et elle est provisoire. Les Canadiens comprennent que la crise exige des mesures de soutien ciblées temporaires pour aider les citoyens et les entreprises à survivre.

Même si ces dépenses extraordinaires entraîneront des déficits importants à court terme, équivalents à l'ampleur des efforts nécessaires pour faire face à ce genre de crise qui survient une fois dans un siècle, ils se distinguent des déficits structurels des années 1990 par le fait qu'il s'agit de dépenses sur une période limitée visant à empêcher les ménages de faire faillite, et les entreprises de mettre à pied des travailleurs et de fermer leurs portes de façon permanente. Ces dépenses temporaires sont essentielles pour nous assurer que l'économie sera en mesure de revenir

²⁶ Rapport du professeur Doug Hyatt à la p 2 [annexe A] citant l'Énoncé économique de l'automne à la p 138 [RCD, onglet 25].

à son niveau d'avant la pandémie une fois que la COVID-19 aura été maîtrisée. La récession causée par la COVID-19 est unique en ce sens que son origine ne peut être attribuée à aucune faiblesse fondamentale de l'économie. Il s'agit de la conséquence d'un choc totalement exogène qui a frappé les Canadiens et les entreprises canadiennes, un choc dont ils ne sont pas responsables. Le gouvernement comprend qu'il doit intervenir pour soutenir les Canadiens et continuer d'offrir du soutien jusqu'à ce que la pandémie soit terminée afin d'éviter les répercussions d'un bilan économique qui auraient pu être bien pires²⁷.

50. L'expert économique pour la magistrature, le professeur Doug Hyatt, souligne que la distinction mentionnée dans l'EEA est importante, puisque « les déficits à court terme sont attribuables à un choc exogène inhabituel (la pandémie) et seront éliminés lorsque la pandémie se sera dissipée » [notre traduction]²⁸. Il poursuit :

Le choc fiscal exogène causé par la pandémie ne devrait pas, par conséquent, être considéré de la même façon que les chocs qui créent des dommages structurels irréversibles permanents à l'économie. Les coûts de la réponse à un choc qui ne survient qu'une fois par siècle devraient être traités de façon appropriée en amortissant les coûts liés au choc au fil du temps, et non en réduisant les dépenses du gouvernement qui sont par ailleurs normales (y compris la croissance normale des salaires des juges) immédiatement après la fin de la pandémie pour payer les coûts. De telles mesures iraient à l'encontre de l'objectif d'avoir une croissance économique future [notre traduction]²⁹.

51. Comme il est mentionné ci-dessus et comme le souligne le professeur Hyatt, le gouvernement prévoit une croissance considérable du PIB pendant la durée restante du mandat de la Commission. Les plus récentes projections formulées par le Policy and Economic Analysis Program de la Rotman School of Management de l'Université de Toronto, provenant d'un groupe indépendant et très respecté formulant des prévisions économiques, sont encore plus robustes, avec une croissance moyenne du PIB réel de 3,2 % de 2021 à 2025³⁰.
52. Vu le rôle constitutionnel exercé par la magistrature à titre d'organe indépendant du gouvernement et eu égard au cadre applicable à la détermination de la rémunération des

²⁷ Énoncé économique de l'automne à la p 111 [RCD, onglet 25] [notre souligné].

²⁸ Rapport du professeur Doug Hyatt à la p 3 [annexe A].

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Le Policy and Economic Analysis Program de la Rotman School of Management de l'Université de Toronto prédit une croissance du PIB de 6,0 % en 2021, de 3,8 % en 2022 et de 2,4 % en 2023. Les propres prévisions du gouvernement dans l'Énoncé économique de l'automne prédisent une croissance du PIB de 4,8 % en 2021, de 3,2 % en 2022 et de 2,3 % en 2023. Rapport du professeur Doug Hyatt à la p 2 [annexe A].

juges, ce serait une erreur de principe de considérer les dépenses associées aux traitements des juges simplement comme une des nombreuses priorités concurrentes des dépenses publiques, comme le gouvernement a tenté de présenter la question devant la Commission Block.

53. La Commission Block a rejeté ce principe et a manifesté son accord avec le mémoire présenté pour le compte de l'Association du Barreau canadien quant au fait que l'indépendance de la magistrature n'est pas une simple priorité du gouvernement en concurrence avec d'autres priorités, mais plutôt un impératif constitutionnel. Si la Commission devait considérer les traitements des juges sur un pied d'égalité avec les autres priorités gouvernementales, elle se trouverait au milieu d'un processus extrêmement politisé. Comme le concluait la Commission Block :

57. Nous souscrivons au point de vue exprimé par l'Association du Barreau canadien. L'argument du gouvernement selon lequel la Commission doit tenir compte des priorités économiques et sociales du mandat du gouvernement lorsqu'elle fait des recommandations quant à la rémunération des juges ajouterait à l'enquête une dimension politique douteuse sur le plan constitutionnel, laquelle ne serait pas acceptable aux yeux de la Cour suprême, qui a attiré l'attention sur le fait que les commissions doivent faire leurs recommandations en s'appuyant sur des « critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique ». [...]

58. En ce qui a trait à l'argument du gouvernement voulant que toute augmentation de la rémunération des juges doit être raisonnable et justifiable en fonction de la priorité des dépenses que le gouvernement a accordée pour attirer et garder des professionnels possédant des qualités et capacités aussi élevées dans le secteur public fédéral, nous considérons qu'il n'existe pas d'exigence de la sorte dans les critères fixés par la loi dont la Commission doit tenir compte. En fait, si la Commission devait justifier les augmentations de la rémunération de cette façon, elle serait tenue de rendre des comptes au gouvernement et cela permettrait à ce dernier de fixer la norme applicable pour déterminer les augmentations. Cela constituerait une atteinte à l'indépendance de la Commission. Étant donné que le maintien de la sécurité financière des juges exige que les traitements des juges ne soient modifiés qu'en ayant recours à une commission indépendante, toute mesure qui aurait pour effet de menacer ou de restreindre l'indépendance de la Commission entrerait en conflit avec cette exigence constitutionnelle³¹.

³¹ Rapport Block (2012) aux para 57 et 58 [RCD, onglet 11].

54. La conjoncture économique en vigueur et la situation financière du gouvernement sont seulement deux des éléments dont la Commission doit tenir compte. Dans le cadre de son examen, la Commission doit également prendre en considération, en vertu du paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire et le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. C'est sur ces facteurs que nous porterons maintenant notre attention.

ii) Le rôle de la sécurité financière dans la préservation de l'indépendance judiciaire

55. Le deuxième facteur dont la Commission doit tenir compte est « le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire ». Sur ce point, la Commission Drouin a affirmé ce qui suit :

Nous affirmons avec insistance l'importance d'une magistrature indépendante et nous reconnaissons le rôle que joue la sécurité financière comme élément fondamental de l'indépendance mentionnée au deuxième facteur décrit dans le paragraphe 26(1.1)³².

56. Dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, le juge en chef Lamer a tenté de démontrer le lien qui existe entre la sécurité financière des juges et le concept de la séparation des pouvoirs. Il a ainsi affirmé :

Ce qui est en cause en l'espèce c'est le caractère des rapports entre la législature et l'exécutif, d'un côté, et la magistrature, de l'autre. Ces rapports devraient être dépolitisés. [...]

[...]

Les rapports dépolitisés que je viens de décrire ne sont pas sans créer de difficiles problèmes en ce qui concerne la rémunération des juges. D'une part, la rémunération des personnes payées sur les fonds publics est une question intrinsèquement politique, en ce sens qu'elle met en jeu des politiques générales d'intérêt public. [...]

D'autre part, il n'en demeure pas moins que, même s'ils sont en bout de ligne payés sur les fonds publics, les juges ne sont pas des fonctionnaires de l'État. Les fonctionnaires font partie du pouvoir exécutif; les juges, par définition, sont indépendants de l'exécutif. Les trois caractéristiques centrales de l'indépendance de la magistrature – inamovibilité, sécurité financière et indépendance administrative – reflètent cette distinction

³² Rapport Drouin (2000) à la p 8 [RCD, onglet 9].

fondamentale, car elles accordent aux membres de la magistrature des protections auxquelles les fonctionnaires n'ont pas droit en vertu de la Constitution³³.

57. Le rôle et les responsabilités des juges sont *sui generis*, comme l'a reconnu le gouvernement dans le mémoire qu'il adressait à la Commission Drouin³⁴. En effet, comme il a été mentionné par le juge Gonthier au nom d'une Cour unanime dans l'arrêt *Therrien (Re)*, cité ci-dessus, la magistrature occupe une position exceptionnelle dans la société et la Commission doit tenir compte de ce caractère exceptionnel dans toutes ses manifestations, notamment :

- i) Les juges nommés par le gouvernement fédéral sont les seules personnes dans la société canadienne dont la rémunération doit, par exigence constitutionnelle, être établie par le Parlement. Une fois qu'un juge accepte sa nomination, il appartient au Parlement de dicter son traitement et ses avantages.
- ii) Il est interdit aux juges de négocier une partie quelconque de leur régime de rémunération avec la partie qui paie leur traitement, restriction qui ne s'applique à aucune autre personne ou catégorie de personnes au Canada.
- iii) En vertu de la *Loi sur les juges*, il est interdit³⁵ aux juges – avec raison – d'exercer toute activité extérieure à leurs fonctions judiciaires. Par conséquent, les juges ne peuvent compléter leur revenu en se lançant dans d'autres activités.
- iv) Les juges doivent se départir de toute entreprise commerciale pouvant comporter un droit d'ester en justice. Il s'agit là d'un sacrifice non négligeable que l'on épargne aux autres membres de la société.
- v) La rémunération des juges ne doit pas être liée au rendement ni déterminée au moyen de mesures incitatives utilisées couramment, comme les primes, les options sur actions, la rémunération à risque, etc.

³³ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, supra aux para 140, 142 et 143 (souligné dans l'original) [RCD, onglet 4].

³⁴ Cité dans le Rapport Drouin (2000) à la p 13 [RCD, onglet 9].

³⁵ *Loi sur les juges* au para 57(1) [RCD, onglet 3].

- vi) Enfin, il n'existe aucun concept d'avancement ou de rémunération au mérite dans le cadre de l'exercice des fonctions judiciaires, pas plus qu'il n'existe de marché permettant d'évaluer le rendement ou la rémunération des juges individuellement.

iii) Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature

58. Selon l'Association et le Conseil, ce facteur est à la fois le plus important et le plus complexe des trois facteurs établis par la loi. Ce facteur est important parce qu'il constitue une condition *sine qua non* au maintien de la qualité de la magistrature de nomination fédérale au Canada. Il est complexe puisqu'il nécessite une comparaison du traitement des juges, une considération importante pour les candidats éventuels à la nomination à titre de juges, avec des éléments de comparaison encore plus épineux que le traitement des juges prévu dans la *Loi sur les juges*.
59. L'existence d'une corrélation entre la capacité de recruter des individus de talent et une rémunération adéquate relève de l'évidence même, comme l'a fait remarquer la Commission Block dans les propos suivants :

Il ne suffit pas de déterminer la rémunération des juges uniquement à la lumière de ce qui constituerait une rémunération acceptable pour plusieurs membres de la profession juridique. Il faut également prendre en considération le niveau de rémunération requis pour s'assurer que les membres chevronnés du Barreau ne seront pas découragés de poser leur candidature à une fonction judiciaire. Agir autrement serait rendre un bien mauvais service aux Canadiens qui s'attendent à rien de moins que l'excellence de la part de notre système de justice – excellence qui doit continuer de se refléter dans la qualité des juges nommés à nos tribunaux³⁶.

60. Le lien entre des candidats de talent et une rémunération adéquate a milité en faveur de la décision du gouvernement de créer le premier Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, qui avait fait un rapport en 1998 (« **Comité Strong** »). Le Comité Strong a commenté en ces mots la corrélation qui existe entre la rémunération et le calibre des candidats :

La politique de rémunération devrait, à notre avis, être conçue de manière à permettre le recrutement et le maintien en poste de fonctionnaires du calibre requis pour atteindre les objectifs organisationnels. Cette politique

³⁶ Rapport Block (2012) au para 76 [RCD, onglet 11].

devrait être équitable dans son fonctionnement, respecter le contexte économique et social, de même qu'encourager et récompenser le rendement exceptionnel. Le traitement est habituellement l'élément central d'une telle politique. Il varie en fonction des responsabilités, de la comparabilité avec les marchés appropriés et du rendement individuel. Règle générale, ces facteurs sont évalués individuellement de manière objective et transparente au moyen de pratiques et techniques normalisées³⁷.

61. Bien qu'une rémunération adéquate soit de mise pour recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, il existe certaines particularités relativement à l'établissement de la rémunération des juges dont la Commission doit tenir compte. Pour reprendre les propos de la Commission McLennan :

Les facteurs dont il faut tenir compte afin de déterminer le régime de rémunération et les avantages sociaux des juges sont particuliers puisque le processus habituel servant à établir la rémunération ne s'applique pas. Les juges ne peuvent pas s'exprimer publiquement et négocier comme le font d'autres particuliers. Les incitatifs de rendement qui sont d'usage dans le secteur privé tels que les primes, les régimes de participation aux bénéfices, les options d'achat d'actions, les primes à risque, les primes de recrutement et de rendement ainsi que les possibilités d'avancement ne s'appliquent pas au contexte judiciaire, même si plusieurs de ces incitatifs financiers deviennent de plus en plus généralisés dans le secteur public³⁸.

62. Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, conjugué au fait que les candidats proviennent traditionnellement surtout du secteur privé, justifie l'importance accordée aux revenus des avocats exerçant en pratique privée dans l'établissement du traitement des juges. La Commission McLennan a exposé ce point succinctement en précisant qu'« il [était] dans l'intérêt public d'attirer les membres du Barreau les plus hautement qualifiés vers la magistrature, et règle générale, [que] les avocats émérites figur[ai]ent au nombre de ceux qui, en pratique privée, gagn[ai]ent les revenus les plus élevés »³⁹.
63. Bien que les avocats exerçant en pratique privée aient constitué traditionnellement la source de la vaste majorité des nominations à la magistrature, dans les dernières années,

³⁷ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, Premier rapport, janvier 1998 à la p 7 [RPD, onglet 12].

³⁸ Rapport McLennan (2004) aux p 5 et 6 [RCD, onglet 10].

³⁹ Rapport McLennan (2004) à la p 37 [RCD, onglet 10].

il y a eu une baisse de la proportion des nominations de candidats provenant de la pratique privée, comme l'illustre le tableau suivant :

Années	Pourcentage des candidats provenant de la pratique privée⁴⁰
1990 à 1999	73 % ⁴¹
1997 à 2004	73 % ⁴²
2004 à 2007	78 % ⁴³
2007 à 2011	70 % ⁴⁴
2011 à 2015	64 % ⁴⁵
2015 à 2020	62 % ⁴⁶

64. Cette tendance est préoccupante, et tout indique que la diminution des nominations de candidats provenant de la pratique privée reflète une baisse de l'intérêt à être nommé à la magistrature chez les avocats exerçant en pratique privée. Une cause importante de cette baisse d'intérêt est nécessairement l'écart entre le traitement des juges et le revenu que les meilleurs candidats gagnent en pratique privée.

⁴⁰ La baisse du pourcentage des candidats provenant de la pratique privée est du même ordre si les candidatures à partir de la magistrature provinciale sont exclues, passant de 82 % pour la période entre 1990 et 1999 à 71 % pour la période entre 2015 et 2020.

⁴¹ Rapport Drouin (2000) à la p 39 [RCD, onglet 9].

⁴² Rapport McLennan (2004) à la p 20 [RCD, onglet 10].

⁴³ Mémoire de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 14 décembre 2007 au para 123 [RPD, onglet 5].

⁴⁴ Mémoire de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 20 décembre 2011 au para 143 [RPD, onglet 6].

⁴⁵ Mémoire de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 29 février 2016 à la p 40, note 59 [RPD, onglet 10].

⁴⁶ Ce chiffre comprend cinq personnes qui sont décrites comme provenant du « secteur privé », ce qui se distingue de la « pratique privée », car le « secteur privé » s'entend des conseillers juridiques d'entreprise. Le nombre total de candidats décrits comme provenant de la pratique privée du 1^{er} avril 2015 au 2 octobre 2020 était de 189, pour ceux provenant d'un « cabinet individuel », il était de 38, et pour ceux provenant du secteur privé, il était de 5. Ce dernier chiffre est négligeable. Il a été décidé d'inclure les avocats du secteur privé dans cette catégorie puisque la plus grande différence réside dans le rapport avec les nominations provenant du secteur public. [RCD, onglet 21(i)].

65. Si on devait justifier la tendance baissière des candidatures provenant de la pratique privée en fonction de la nécessité d'une plus grande diversité, il faudrait souligner que, du moins en ce qui concerne la diversité des genres, la baisse que le tableau ci-dessus révèle ne reflète pas de gains correspondants en lien avec cette forme de diversité⁴⁷. Au cours de la période de 2015 à 2020, les femmes constituaient 54 % des candidats provenant du secteur public, mais 56 % des candidats provenant de la pratique privée⁴⁸. Par conséquent, il n'est pas vrai que la diversité des genres s'est bonifiée par une plus grande proportion de candidats provenant du secteur public.
66. L'apparente baisse d'intérêt pour les nominations à la magistrature chez les avocats hautement qualifiés exerçant en pratique privée se reflète dans les statistiques concernant les candidats mises à la disposition des parties par le Commissariat à la magistrature fédérale. Selon ces statistiques, entre mars 2017 et octobre 2020, un grand pourcentage des candidats évalués (63 %) entraient dans la catégorie « sans recommandation » en vue d'une nomination à la magistrature⁴⁹. Il y a une baisse notable de l'intérêt pour la nomination à la magistrature chez les avocats hautement qualifiés exerçant en pratique privée. Dans plusieurs provinces, les données démontrent un bassin de candidats dont une très grande proportion entre dans la catégorie « sans recommandation ». Par exemple, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador et la Cour canadienne de l'impôt affichent un pourcentage respectif de 70 %, 65 %, 71 %, 65 % et 67 % dans la catégorie « sans recommandation »⁵⁰. En Colombie-Britannique, un seul candidat des 64 candidats évalués était jugé comme hautement recommandé. Sur un total de 106 candidats évalués en Alberta, le nombre de candidats hautement recommandés était de 12.

⁴⁷ Les données à la disposition des parties à l'heure actuelle ne présentent pas de corrélations entre les autres formes de diversité (ethnique, culturelle, linguistique, relative aux handicaps) chez les candidats et leurs antécédents de pratique.

⁴⁸ Comme il est énoncé à la note 46, ce chiffre comprend cinq personnes qui sont décrites comme provenant du « secteur privé », ce qui est différent de la « pratique privée », puisque le terme « secteur privé » s'entend des conseillers juridiques d'entreprise [RCD, onglet 21(j)].

⁴⁹ Selon les données sur les candidatures et les nominations fournies par le Commissaire à la magistrature fédérale pour la période du 30 mars 2017 au 23 octobre 2020 [RCD, onglet 20]. Les deux dernières colonnes à la droite, se rapportant aux nominations, ne comprennent aucune personne figurant à la colonne relative au statut des candidats. Les candidats pour la Cour fédérale et pour la Cour d'appel fédérale sont évalués par le comité consultatif à la magistrature (CCM) provincial pertinent, tandis que la Cour canadienne de l'impôt dispose de son propre CCM, ce qui explique pourquoi cette dernière possède ses propres statistiques dans le tableau.

⁵⁰ *Ibid.*

67. L'écart considérable entre le traitement des juges et la rémunération en pratique privée est mentionné par certains juges en chef comme étant l'une des principales raisons de la baisse de l'intérêt des professionnels du secteur privé à présenter leur candidature pour une nomination à la magistrature. L'Association et le Conseil inviteront un membre du Conseil à comparaître devant la Commission afin de donner plus de détails sur ces tendances.
68. La raison pour laquelle la magistrature canadienne est respectée et tenue en haute estime au Canada et partout dans le monde repose sur la qualité supérieure des candidats nommés à la magistrature. Pour maintenir cette réputation, la Commission doit, en faisant des recommandations, s'assurer que le bassin de candidats à partir duquel le gouvernement procède à des nominations à la magistrature soit constitué du plus grand nombre possible de candidats exceptionnels possédant une expérience et une expertise pertinentes et ce bassin doit inclure des avocats hautement qualifiés provenant de la pratique privée.

iv) Autres facteurs objectifs

69. Parmi les « autres facteurs objectifs » dont les Commissions antérieures ont tenu compte pour établir le traitement des juges, on trouve l'évolution du rôle et des responsabilités des juges au Canada.
70. En 2000, la Commission Drouin a déclaré ce qui suit au sujet du rapport entre le rôle exercé par la magistrature dans la société canadienne moderne et son importance dans l'établissement du traitement des juges :

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

assurer leur indépendance et attirer les meilleurs candidats à la magistrature⁵¹.

71. Ce qui a été dit il y a plus de vingt ans est encore vrai aujourd'hui. Sept ans après la Commission Drouin, l'ancienne juge en chef du Canada, la très honorable Beverley McLachlin, a souligné certains des enjeux les plus difficiles auxquels font face les membres de la magistrature et le système judiciaire, dont le nombre croissant de parties non représentées, le problème que posent les longs procès, tant au civil qu'au criminel, et le défi que présentent les problèmes sociaux endémiques insolubles tels que la toxicomanie et la maladie mentale. Elle a également souligné que l'indépendance de la magistrature en tant que principe fondamental de notre démocratie ne peut jamais être tenue pour acquise. Elle a observé ce qui suit :

[...] Rien n'est plus important que la justice et une société juste. Elles sont essentielles à l'épanouissement des hommes, des femmes et des enfants et au maintien de la stabilité sociale et de la sécurité. Il suffit d'ouvrir votre journal aux pages internationales pour constater qu'il y a des pays où la règle de droit ne l'emporte pas, où le système judiciaire est défaillant, voire non existant.

Dans ce pays, nous nous rendons compte que, sans la justice, nous n'avons ni droits, ni paix, ni prospérité. Nous nous rendons compte qu'une fois perdue, la justice est difficile à rétablir. Au Canada, nous avons hérité d'un bon système judiciaire, un système qui fait l'envie du reste du monde. Faisons face à nos défis sans détour et assurons-nous ainsi que notre système judiciaire demeurera solide et efficace⁵².

72. Les décisions judiciaires rendues par les tribunaux de toutes les instances sont de plus en plus complexes et continuent de retenir l'attention des médias et du public. L'émergence des médias sociaux et une culture populaire connexe caractérisée par les conclusions hâtives, les condamnations et l'acharnement sur des personnes ciblées posent des défis à la fonction judiciaire. Les juges sont constamment appelés à régler des questions épineuses et litigieuses de nature sociopolitique. La Cour est aussi appelée à trancher les différends entre l'État et ses citoyens – tant sous forme de révision judiciaire que de contestations constitutionnelles. Le rôle qu'ont à jouer les tribunaux à l'égard des

⁵¹ Rapport Drouin (2000) à la p 11 [RCD, onglet 9].

⁵² La juge en chef McLachlin, *Les défis auxquels nous faisons face*, allocution prononcée devant l'Empire Club of Canada, Toronto, Ontario, 8 mars 2007 [RPD, onglet 19].

nombreuses questions sociales et politiques épineuses auxquelles la société canadienne est confrontée aujourd'hui en est un exemple très éloquent.

73. L'importance de la fonction judiciaire et du fardeau toujours croissant des responsabilités incombant aux juges nommés par le gouvernement fédéral dans la société d'aujourd'hui doivent orienter l'approche de la Commission relativement à son examen.

b) Les rajustements en fonction de l'IEAE, une pierre angulaire de la sécurité financière de la magistrature

74. Le rajustement annuel des traitements des juges en fonction de l'IEAE comme le prévoit la *Loi sur les juges* est, avec la pension des juges, l'une des pierres angulaires de la sécurité financière des juges et fait partie intégrante du « contrat social »⁵³ qui peut être considéré conclu entre le gouvernement et les avocats nommés à la magistrature. Vu le risque constant de politisation de l'établissement de la rémunération des juges, les rajustements annuels en fonction de l'IEAE sont reconnus depuis longtemps comme un outil essentiel à la préservation de l'indépendance judiciaire en assurant la sécurité financière des juges.
75. Exception faite de l'indexation prévue par la loi fondée sur l'IEAE, le traitement des juges puînés n'a pas augmenté depuis le 1^{er} avril 2004. Comme l'Association et le Conseil l'ont souligné dans leur Mémoire de réplique à la Commission Levitt daté du 27 janvier 2012⁵⁴, le refus du gouvernement de mettre en œuvre la recommandation de la Commission McLennan en matière de traitements a entraîné une perte de 31 900 \$ par juge entre 2004 et 2007, tandis que le refus de mettre en œuvre la recommandation de la Commission Block a représenté une perte de 51 100 \$ par juge entre 2008 et 2011. Ces pertes ne tiennent pas compte des effets aggravants cumulatifs et futurs. Depuis 2004, c'est-à-dire depuis dix-sept (17) ans, la seule source de rajustement du traitement des juges était les rajustements annuels en fonction de l'IEAE.
76. Le gouvernement a donné un préavis à l'Association et au Conseil de son intention de proposer à la Commission de recommander de tenir les augmentations cumulatives en

⁵³ Il s'agit de l'expression utilisée dans le Rapport Scott (1996) à la p 16 pour décrire les attentes découlant de l'indexation du traitement prévue par la *Loi sur les juges* [RPD, onglet 24].

⁵⁴ Mémoire de réplique de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 30 janvier 2012 aux para 9 et 10 [RPD, onglet 9].

fonction de l'IEAE à 10 % au cours des quatre années du cycle quadriennal en cours. Il s'agit d'une proposition grandement problématique à laquelle l'Association et le Conseil s'opposent fermement.

77. Cette proposition doit être considérée par rapport à d'autres tentatives récentes de miner cette composante importante du régime de rémunération des juges. Le gouvernement a cherché à convaincre les deux Commissions précédentes de modifier les rajustements annuels en fonction de l'IEAE. Ces tentatives ont toutes deux échoué pour des raisons de principe. Devant la Commission Levitt, le gouvernement a proposé que les rajustements annuels en fonction de l'IEAE soient plafonnés à 1,5 % (un pourcentage inférieur aux données prévues de l'IEAE pour ce cycle quadriennal). La Commission Levitt a rejeté la proposition du gouvernement, la jugeant incompatible avec l'historique et l'objectif du rajustement en fonction de l'IEAE :

Le mémoire du Gouvernement parle du rajustement [en fonction de l'IEAE] en termes de protection contre l'inflation, sans mentionner l'historique de la législation. Au vu de cet historique, la Commission Drouin précise clairement que l'[IEAE] « est une mesure des salaires. Il a pour but, et y parvient pour de nombreuses années, de tenir compte d'autres changements en plus de ceux du coût de la vie dont fait état l'indice des prix à la consommation ». La Commission est d'avis que l'historique de la législation démontre qu'on voulait faire du rajustement [en fonction de l'IEAE] un élément majeur de la structure du régime législatif régissant les traitements des membres de la magistrature, sans pour autant compromettre l'indépendance judiciaire. Par conséquent, c'est un élément qu'on doit aborder avec une grande prudence⁵⁵.

78. Plus récemment, devant la Commission Rémillard, le gouvernement a fait valoir que l'IEAE devrait être remplacé par l'IPC en tant que mesure appropriée d'indexation annuelle des traitements des juges. La Commission Rémillard a rejeté cette proposition et a plutôt adopté le raisonnement de la Commission Levitt concernant le rajustement en fonction de l'IEAE. La Commission Rémillard a réitéré la mise en garde à l'égard de l'IEAE voulant qu'il « faudrait l'aborder avec une grande prudence » :

38. À l'instar de la Commission Levitt, nous sommes d'avis que le rajustement en fonction de l'IEAE devrait être un élément clé de l'architecture du régime législatif régissant le traitement des juges et qu'il faudrait l'aborder avec une grande prudence.

⁵⁵ Rapport Levitt (2012) au para 46 [citation omise, notre souligné] [RCD, onglet 12].

[...]

40. [...] La Commission accepte la preuve du professeur Hyatt et conclut qu'il convient tout à fait de rajuster le traitement des juges en se fondant sur l'augmentation salariale moyenne du public que desservent les juges. Un tel rajustement permet de maintenir une correspondance constante entre le traitement des juges et celui des autres Canadiens. De fait, si la correspondance avec les traitements des différents comparateurs ne change pas, le rajustement fondé sur l'IEAE pourrait à lui seul assurer que le traitement des juges demeure satisfaisant⁵⁶.

79. Les chiffres qui suivent constituent l'ensemble des chiffres projetés de l'IEAE fournis par le Bureau de l'actuaire en chef pour les années couvertes par le mandat actuel de la Commission⁵⁷ :

1^{er} avril 2020 : 2,7 % (déjà appliqué)

1^{er} avril 2021 : 6,7 % (bientôt appliqué)

1^{er} avril 2022 : 2,1 %

1^{er} avril 2023 : 2,6 %

80. Soulignons que les projections passées de l'IEAE se sont avérées à l'occasion bien loin du compte réel. Par exemple, pendant la Commission Rémillard, l'IEAE projeté pour le 1^{er} avril 2017 était de 2,2 %. En indiquant que « la rémunération des juges [était] suffisante pour continuer de recruter les meilleurs candidats », la Commission Rémillard s'était nécessairement fiée à cette projection⁵⁸. En réalité, la projection s'est révélée incorrecte et le rajustement le 1^{er} avril 2017 n'était finalement que de 0,4 % plutôt que de 2,2 %. Le rajustement en fonction de l'IEAE cumulatif de 6,8 % entre 2015 et 2019 était considérablement inférieur au rajustement en fonction de l'IEAE cumulatif projeté de 9 %.
81. L'Association et le Conseil répondront à la proposition du gouvernement voulant que cette Commission plafonne l'IEAE dans leur mémoire de réplique, une fois que le gouvernement aura présenté son mémoire principal sur cette question.

⁵⁶ Rapport Rémillard (2016) aux para 38 et 40 [RCD, onglet 13].

⁵⁷ Lettre de François Lemire, Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières, datée du 26 février 2021 [RCD, onglet 23].

⁵⁸ Rapport Rémillard (2016) aux para 53 et 84 [RCD, onglet 13].

c) Les éléments de comparaison

82. Pour déterminer si les traitements des juges étaient satisfaisants eu égard aux facteurs établis par la loi et cités plus haut, les Commissions antérieures, tant triennales que quadriennales, ont examiné deux éléments de comparaison principaux : a) un élément de comparaison émanant du secteur public, soit la rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs (généralement, les sous-ministres de niveau DM-3) et b) un élément de comparaison émanant du secteur privé, soit les revenus des avocats chevronnés en pratique privée au Canada.
83. Bien que le traitement réservé à ces éléments de comparaison ait varié quelque peu d'une Commission à l'autre, un consensus clair s'est dégagé quant au fait qu'il s'agissait des deux principaux éléments de comparaison.

i) Rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs

84. Nous commencerons en retraçant l'origine et la lignée de cet élément de comparaison clé, après quoi nous expliquerons pourquoi l'élément appelé Comparateur Block, plutôt que la rémunération moyenne totale au niveau DM-3, ne peut plus servir de point de référence pertinent. Nous ferons ensuite état de l'écart qui doit être comblé entre la rémunération au niveau DM-3 moyenne totale et le traitement des juges puînés.

a) Origine et lignée

85. L'utilisation de la rémunération des sous-ministres principaux se trouvant aux échelons supérieurs, ce qu'on appelle l'élément de comparaison du niveau DM-3, a commencé avant les commissions triennales et quadriennales. En 1975, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* afin de faire en sorte que le traitement des juges puînés soit à peu près équivalent au salaire médian des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs.
86. La première commission triennale, la Commission Lang, a noté dans son rapport de 1983 que « le rapport historique entre les traitements des juges de cour supérieure et ceux des sous-ministres [avait] été rétabli en 1975 »⁵⁹. La Commission Lang a poursuivi en concluant que ce rapport s'était détérioré depuis les modifications apportées à la loi parce que les traitements des juges n'avaient pas suivi l'augmentation des traitements des sous-

⁵⁹ Rapport Lang (1983) à la p 5 [RPD, onglet 20].

ministres principaux aux échelons supérieurs. Pour rétablir le « rapport historique », la Commission Lang a recommandé que les traitements des juges soient fixés en prenant le niveau de 1975 et en l'indexant à l'inflation, exercice qui est devenu connu sous le nom d'« équivalence de 1975 ».

87. La Commission Guthrie en 1987 et la Commission Courtois en 1990 ont appliqué toutes les deux l'« équivalence de 1975 » en recommandant des augmentations des traitements des juges. En plus de reconnaître que l'application de l'« équivalence de 1975 » rétablirait le « rapport historique » entre les traitements des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs et ceux des juges, les deux Commissions ont fait remarquer que les traitements des sous-ministres principaux fournissaient le meilleur élément de comparaison pour évaluer le caractère adéquat de la rémunération des juges puînés.

La Commission Guthrie :

Par des modifications apportées à la *Loi sur les juges* en 1975, le niveau de traitement des juges puînés des cours supérieures a été fixé à peu près au point médian de l'échelle de traitement du niveau le plus élevé (DM3) d'un sous-ministre fédéral. Il ne faut pas pour autant conclure à l'équivalence des facteurs à retenir dans le processus de fixation des traitements, car aucun autre groupe ne partage avec la magistrature la nécessité de maintenir son indépendance et d'attirer des candidats parmi les personnes les plus compétentes dans une profession en général bien rémunérée. À l'époque cependant, l'équivalence du traitement d'un juge à celui d'un sous-ministre principal était en général considérée comme satisfaisant à tous les critères à retenir pour fixer les traitements des juges. Ce niveau de traitement assurait un degré suffisant de sécurité financière et peu nombreux étaient les obstacles financiers au recrutement d'avocats compétents aux postes de juges⁶⁰.

La Commission Courtois :

Les motifs des commissions de 1983 et 1986 à l'appui des recommandations visant le niveau de base de 1975 sont toujours valables; nous les endossons sans réserve. Les deux commissions triennales antérieures se sont fondées en partie sur le fait que le niveau de salaire recommandé pour les juges de la cour supérieure rétablirait la relation historique d'équivalence générale entre les traitements des juges et ceux des principaux sous-ministres dans la fonction publique fédérale. Les modifications de 1975 à la *Loi sur les juges* n'ont pas eu pour conséquence de porter le niveau salarial des juges à des sommets jamais atteints jusque-là; au contraire, il n'a que permis de contrer l'inflation enregistrée au cours des années antérieures à 1975. L'équité de ce niveau salarial n'a

⁶⁰ Rapport Guthrie (1987) à la p 8 [RPD, onglet 21].

jamais été contestée. Nous signalons que le niveau de base de 1975 ramènerait le salaire des juges à 2 % du milieu de l'échelle salariale du plus haut niveau (DM-3) des sous-ministres fédéraux. Le point milieu des DM-3, croyons-nous, reflète le salaire que les règles du marché obligent de verser à des personnes possédant une compétence et des aptitudes remarquables; c'est le cas des juges comme des sous-ministres⁶¹.

88. Le gouvernement a préconisé l'abandon de l'« équivalence de 1975 » et l'adoption de l'élément de comparaison DM-3 actuellement utilisé dans les observations qu'il a soumises à la commission triennale suivante, soit la Commission Crawford. Les observations du gouvernement à l'appui du maintien de l'utilisation de l'élément de comparaison du niveau DM-3 étaient les suivantes :

Beaucoup de temps a passé depuis 1975 et bien des choses ont changé entre temps, dont notre économie. Il semble vain d'essayer de lier le traitement des juges à un niveau arbitraire qui a été établi il y a très longtemps et dans des circonstances très différentes. Par conséquent, le gouvernement pense qu'il vaudrait mieux ne plus tenir compte du concept et de la terminologie de l'équivalence de 1975 et évaluer plutôt les niveaux de traitement des juges en se basant sur le fait qu'un certain degré d'équivalence devrait exister entre ceux-ci et le point milieu de l'échelle DM-3⁶².

89. Dans son rapport de 1993, la Commission Crawford a accepté la proposition du gouvernement voulant que l'« équivalence de 1975 » ne représentât plus un point de référence particulièrement utile pour la détermination des traitements des juges. La Commission Crawford préférait plutôt, comme l'a suggéré le gouvernement, renvoyer directement à une équivalence approximative entre le point milieu de l'échelle de traitements des plus hauts fonctionnaires fédéraux, soit la catégorie DM-3 à cette époque. La Commission Crawford a répété les conclusions du Rapport Courtois selon lequel « l'échelle DM-3 et le point médian reflètent ce que le marché s'attend à payer à des gens d'une personnalité et d'une compétence remarquables, qualités qu'ont en commun les sous-ministres et les juges »⁶³.

90. Cette conclusion reflète le fait que la comparaison de longue date établie avec l'échelle DM-3 n'est pas fondée sur l'hypothèse que les avocats qui pourraient envisager de poser

⁶¹ Rapport Courtois (1990) à la p 10 [notre souligné] [RPD, onglet 22].

⁶² Mémoire du gouvernement présenté à la Commission Crawford, cité dans le Rapport Drouin (2000) à la p 30 [notre souligné] [RCD, onglet 9].

⁶³ Rapport Crawford (1993) à la p 11 [RPD, onglet 23].

leur candidature à la magistrature envisageraient également de postuler aux postes des échelons supérieurs du pouvoir exécutif. De même, la comparaison n'a rien à voir avec une prétendue ressemblance entre les fonctions des sous-ministres de la catégorie DM-3 et celles des juges des cours supérieures. La comparaison est plutôt établie en raison du « rapport qui a toujours existé entre le traitement des juges et le salaire des fonctionnaires de la catégorie DM-3 », qui remonte à la commission triennale⁶⁴, et en raison d'une similarité dans les qualités. La Commission Block a procédé à un examen pertinent de ce rapport historique⁶⁵ et a cité l'observation de la Commission Courtois selon laquelle la comparaison est fondée sur les qualités, reproduite au paragraphe précédent.

91. La première commission quadriennale, la Commission Drouin, a approuvé le principe voulant qu'il existe un rapport entre le traitement des juges et la rémunération des sous-ministres de la catégorie DM-3 dans son rapport de 2000, bien qu'elle estimât qu'aucun élément de comparaison en particulier ne doit être déterminant :

[N]ous avons conclu que l'aspect important de la comparaison avec l'échelle DM-3, aux fins de notre enquête, est le maintien d'un rapport entre le traitement des juges et la rémunération des cadres supérieurs de la fonction publique, dont les compétences, l'expérience et les niveaux de responsabilités correspondent le plus à ceux de la magistrature⁶⁶.

92. La même année que le Rapport Drouin, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a recommandé dans son troisième rapport daté de décembre 2000 la création d'un niveau DM-4⁶⁷. Le Comité a indiqué que sa recommandation relative à la création d'un niveau DM-4 « assure une plus grande équité entre les sous-ministres aux échelons supérieurs et les premiers dirigeants de quelques-unes des grandes sociétés d'État; et communique très bien la volonté du gouvernement d'attirer et de maintenir en poste des employés compétents et chevronnés »⁶⁸. Comme l'a mentionné la Commission Block, le niveau DM-4 « semble être réservé à des situations exceptionnelles et à des postes ayant une portée particulièrement grande »⁶⁹. Par exemple, les fonctionnaires de niveau DM-4 en 2019-2020 étaient le greffier du Conseil

⁶⁴ Rapport Drouin (2000) à la p 23 [RCD, onglet 9].

⁶⁵ Rapport Block (2008) aux para 94 à 111 [RCD, onglet 11].

⁶⁶ Rapport Drouin (2000) à la p 32 [RCD, onglet 9].

⁶⁷ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, Troisième rapport, déc. 2000 à la p 46. [RPD, onglet 13].

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Rapport Block (2012) au para 105 [RCD, onglet 11].

privé, le sous-ministre des Finances et le sous-ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique⁷⁰. Le niveau DM-4 étant tenu à une taille très réduite et réservé aux postes assortis d'une responsabilité exceptionnelle, l'Association et le Conseil n'ont jamais insisté pour comparer les traitements des juges à la rémunération des fonctionnaires de niveau DM-4 et continuent d'estimer que les fonctionnaires de niveau DM-3 représentent le groupe de comparaison approprié pour ce qui était historiquement considéré comme étant l'échelon le plus élevé des sous-ministres. Ceci étant dit, puisque les membres de la catégorie DM-4 créée plus récemment appartenaient auparavant au groupe DM-3, il demeure important que la Commission garde un œil sur les changements touchant tant la composition du groupe que la rémunération totale de ses membres.

93. La Commission McLennan en 2004 a étudié les traitements des fonctionnaires de niveau DM-3, bien qu'elle ait noté qu'elle estimait qu'il était important « d'étudier un éventail plus vaste de cadres supérieurs à la fonction publique dont les qualités, le caractère et les compétences seraient vraisemblablement similaires à ceux des juges »⁷¹.
94. La Commission Block a rejeté la proposition du gouvernement selon laquelle elle devrait examiner un élément de comparaison du secteur public plus vaste que le niveau DM-3⁷². La Commission Block a plutôt reconnu clairement la nécessité de maintenir un certain degré d'équivalence entre la rémunération des sous-ministres de niveau DM-3 et celle des juges puînés, recommandant officiellement à la Commission et aux parties de considérer la question de la comparaison avec le niveau DM-3 comme réglée. Deux extraits clés du Rapport Block portant sur l'élément de comparaison du niveau DM-3 sont reproduits ci-dessous :

103. Comme on peut le constater, presque toutes les commissions antérieures ont utilisé le traitement versé au niveau DM-3 pour faire leurs comparaisons. Nous croyons, comme la Commission Courtois, que le niveau de traitement « [...] reflète le salaire que les règles du marché obligent de verser à des personnes possédant une compétence et des

⁷⁰ Postes de niveau DM-4 [RCD, onglet 34].

⁷¹ Rapport McLennan (2004) aux p 34 et 35 [RCD, onglet 10].

⁷² En ce qui concerne le nouveau niveau DM-4, qui ne comprenait que deux personnes, la Commission Block (et la magistrature) ne voyait pas de justification à son utilisation comme élément de comparaison, constatant qu'il « sembl[ait] être réservé à des situations exceptionnelles et à des postes ayant une portée particulièrement grande », Rapport Block (2012) au para 105 [RCD, onglet 11].

aptitudes remarquables; c'est le cas des juges comme des sous-ministres ».

[...]

201. Lorsqu'il y a eu consensus sur un point en particulier au cours d'une enquête d'une commission antérieure, comme la pertinence du niveau DM-3 en tant qu'élément de comparaison, nous proposons qu'« en l'absence de preuves démontrant un changement », ce consensus soit reconnu par les commissions subséquentes et se reflète dans une certaine mesure dans l'approche de la question utilisée dans les soumissions des parties⁷³.

95. La Commission Levitt, en 2012, a rejeté de manière semblable la proposition du gouvernement selon laquelle elle devrait utiliser un élément de comparaison avec le secteur public beaucoup plus vaste que le niveau DM-3 et a plutôt confirmé la pertinence du niveau DM-3 comme élément de comparaison :

27. Comme les commissions qui l'ont précédée, la Commission actuelle a conclu que la portée du groupe de référence du secteur public est une question de jugement. Ce jugement doit s'exercer au vu de l'objectif de la Commission, tel que défini à l'origine par la Commission Courtois. Tout en reconnaissant qu'on peut considérer que le choix du groupe DM-3 n'est pas idéal compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon ainsi que d'autres questions comparatives telles que la permanence, la présente Commission, comme les commissions Drouin et Block, a axé sa réflexion sur l'objectif de l'analyse qui précède et conclu que le niveau élevé du groupe et la nature des fonctions exercées par ses membres le désignent comme le meilleur choix comme groupe du secteur public à comparer à la magistrature. Ce choix a aussi l'avantage d'éliminer les extrêmes se situant en dessous et au-dessus de la catégorie DM-3⁷⁴.

96. Plus récemment, en 2016, la Commission Rémillard a rejeté l'argument du gouvernement voulant que le fait de se concentrer uniquement sur l'élément de comparaison DM-3 ne soit pas justifié et que se pencher sur les tendances dans la rémunération dans le secteur public serait en général plus pertinent⁷⁵. La Commission Rémillard a plutôt reconnu que l'élément de comparaison DM-3 ne devrait pas être utilisé aux fins d'un « alignement fondé sur des formules » et a réitéré son utilisation comme « point de référence pour

⁷³ Rapport Block (2008) aux para 103 et 201 [RCD, onglet 11].

⁷⁴ Rapport Levitt (2012) au para 27 [RCD, onglet 12].

⁷⁵ Rapport Rémillard (2016) au para 46 [RCD, onglet 13].

déterminer si le traitement des juges a évolué de manière satisfaisante par rapport aux traitements du secteur public »⁷⁶.

b) *Comparateur Block et rémunération moyenne*

97. Bien que les commissions triennales et quadriennales aient reconnu en grande partie le niveau DM-3 comme élément de comparaison reflétant avec exactitude « ce que le marché s'attend à payer aux personnes possédant une personnalité et des compétences exceptionnelles », le chiffre devant constituer l'élément de comparaison DM-3 a évolué au fil des ans.
98. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les premières commissions triennales ont utilisé le point médian de l'échelle de traitement de 1975, indexé sur l'inflation, comme élément de comparaison du niveau DM-3. La Commission Crawford a adopté la proposition du gouvernement quant à l'abandon de l'« équivalence de 1975 » et a utilisé plutôt le point médian de l'échelle salariale comme élément de comparaison du niveau DM-3. La Commission Drouin, de même que toutes les Commissions qui ont suivi, a mis à jour l'élément de comparaison du niveau DM-3 en ajoutant la composante de la rémunération à risque à la composante salariale afin de reconnaître le fait que la rémunération à risque faisait partie intégrante et même de plus en plus grande de la rémunération totale de la catégorie DM-3. La Commission Block, à l'instar de la Commission Levitt et de la Commission Rémillard, a fixé l'élément de comparaison du niveau DM-3 au point médian de l'échelle salariale en y ajoutant la moitié de la rémunération à risque applicable (« **Comparateur Block** »).
99. Le point médian est le point milieu d'une échelle théorique, et non la moyenne ou la médiane du salaire effectivement versé. Toutefois, il semble que le point médian, à son origine en 1975, était substitué à la moyenne, car à cette époque, le gouvernement ne divulguait pas publiquement la rémunération moyenne des fonctionnaires de niveau DM-3. Maintenant que les moyennes sont disponibles depuis un certain temps, et le point médian étant de moins en moins lié à la rémunération réelle versée aux fonctionnaires de niveau DM-3, la question se pose à savoir si les moyennes refléteraient mieux la rémunération réelle versée aux fonctionnaires de niveau DM-3, en moyenne.

⁷⁶ Rapport Rémillard (2016) au para 47 [RCD, onglet 13].

Puisque cette question a été explorée par les Commissions précédentes, l'Association et le Conseil récapitulent son évolution et expliquent pourquoi, à la lumière des pratiques les plus récentes du gouvernement en matière de rémunération, il faut l'examiner à nouveau.

100. L'Association et le Conseil ont fait valoir devant la Commission Block que la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 constituait le chiffre le plus pertinent aux fins de la comparaison. La Commission Block a reconnu qu'« [o]n peut utiliser le salaire moyen et la rémunération moyenne au rendement pour démontrer que le salaire des juges conserve un lien avec la rémunération des fonctionnaires de niveau DM-3. » Néanmoins, la Commission Block a refusé d'adopter la rémunération moyenne totale comme étalon à ce moment-là parce qu'elle estimait qu'étant donné le petit nombre de fonctionnaires de niveau DM-3, tout chiffre fondé sur une moyenne fluctuerait trop d'une année à l'autre pour que la Commission puisse l'utiliser pour établir une comparaison à long terme entre la rémunération des fonctionnaires de niveau DM-3 et celle des juges :

106. Nous avons également utilisé le point médian de l'échelle salariale DM-3, car il s'agit d'une mesure objective et cohérente des modifications apportées, année après année, à la politique de rémunération du niveau DM-3. On peut utiliser le salaire moyen et la rémunération moyenne au rendement pour démontrer que le salaire des juges conserve un lien avec la rémunération des fonctionnaires de niveau DM-3. Toutefois, le salaire moyen et la rémunération moyenne au rendement ne sont pas très utiles pour établir une tendance au niveau de la relativité des salaires des juges et de la rémunération en argent des fonctionnaires de niveau DM-3. Ils ne reflètent pas fidèlement l'évolution de la rémunération au fil des ans. Le groupe des DM-3 est extrêmement restreint, et au cours des dernières années, entre huit et dix fonctionnaires seulement étaient rémunérés au niveau DM-3. Le salaire moyen ainsi que la rémunération au rendement fluctuent d'année en année. Une personne nouvellement promue reçoit un salaire inférieur à une personne qui est en poste depuis plusieurs années. En outre, le roulement du personnel pourrait entraîner d'importants changements sur le plan des moyennes salariales au fil des ans. Dans le même ordre d'idées, quelques titulaires à rendement très élevé ou à rendement insuffisant pourraient avoir une incidence importante sur la moyenne de la rémunération au rendement⁷⁷.

101. L'Association et le Conseil n'ont pas demandé à la Commission Levitt d'utiliser la rémunération moyenne totale à titre d'élément de comparaison du niveau DM-3, en partant du principe que la Commission Levitt devrait recommander la mise en œuvre

⁷⁷ Rapport Block (2008) au para 106 [notre souligné] [RCD, onglet 11].

éventuelle de toutes les recommandations de la Commission Block en matière de traitement. Toutefois, la magistrature a noté « l'importante disparité qui existe entre les données du point médian et la rémunération moyenne réelle au fil des ans »⁷⁸, ajoutant la réserve suivante :

Si la rémunération du niveau DM-3 continue de figurer dans la tranche supérieure de la fourchette salariale et du pourcentage de rémunération à risque admissible, les futures commissions quadriennales décideront probablement de revoir l'utilisation, faite par la Commission Block, du point médian plutôt que de la rémunération moyenne⁷⁹.

102. L'Association et le Conseil ont fait valoir devant la Commission Rémillard que le chiffre pertinent aux fins de l'élément de comparaison du niveau DM-3 devrait être la rémunération moyenne totale du niveau DM-3, c'est-à-dire le salaire de base moyen plus la rémunération à risque moyenne. Cependant, la Commission Rémillard n'a pas accepté l'argument de l'Association et du Conseil, réitérant la préoccupation exprimée par la Commission Block selon laquelle changer pour le salaire moyen et la rémunération à risque moyenne ne refléterait « pas fidèlement l'évolution de la rémunération au fil des ans » :

50. La difficulté associée à cette proposition réside dans le fait que les DM-3 sont un très petit groupe (leur nombre actuel est huit), dont le traitement est susceptible de faire l'objet de fluctuations marquées selon la composition exacte du groupe à un moment déterminé. Les autres commissions ont utilisé le point de référence des DM-3 comme étant « une mesure objective et cohérente des modifications apportées, année après année, à la politique de rémunération du niveau DM-3 ». La rémunération moyenne totale d'un très petit groupe ne permettrait pas de satisfaire à ces critères. Nous sommes d'accord avec la Commission Block, qui a rejeté l'utilisation du salaire moyen et de la rémunération au rendement parce qu'ils ne refléteraient « pas fidèlement l'évolution de la rémunération au fil des ans ».

51. La comparaison avec la rémunération moyenne totale pourrait s'avérer être fondée si une telle comparaison pouvait s'effectuer auprès d'un groupe beaucoup plus important, ce qui permettrait d'assurer objectivité et cohérence et d'éviter l'influence indue de certains membres du groupe à un moment précis⁸⁰.

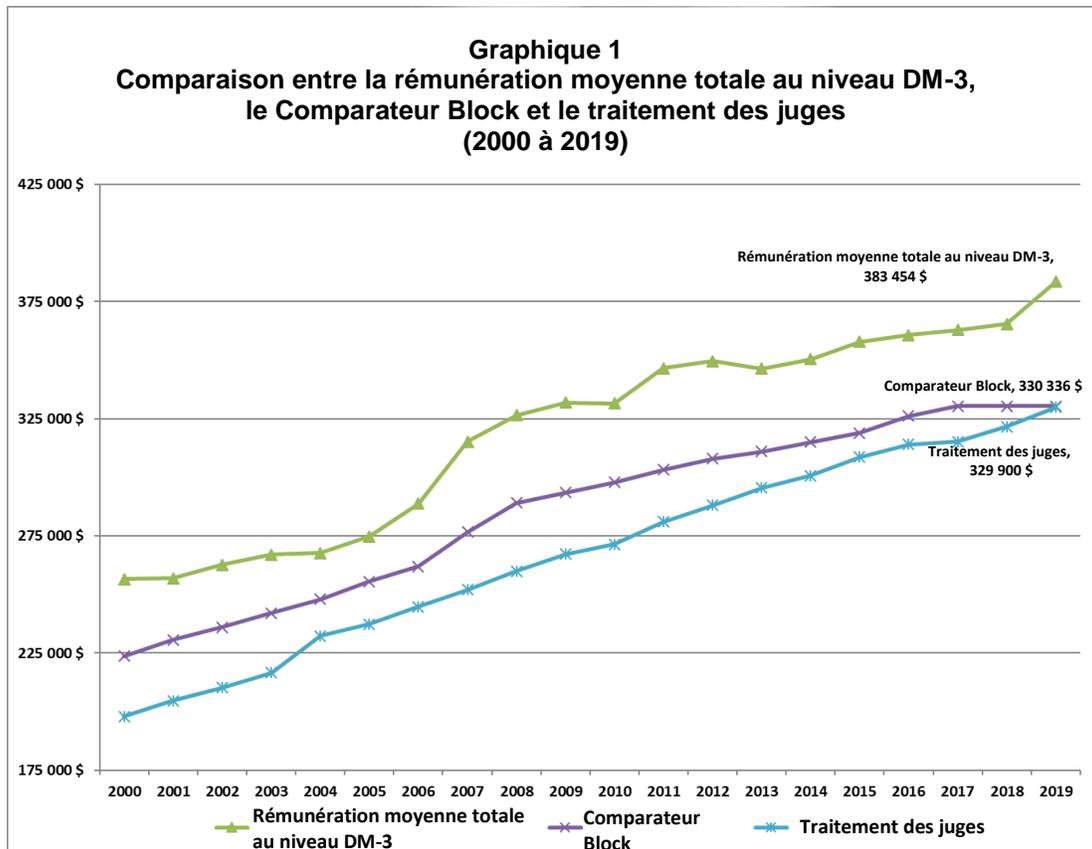
⁷⁸ Mémoire de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 20 décembre 2011 au para 117 [RPD, onglet 6].

⁷⁹ *Ibid*, note 90.

⁸⁰ Rapport Rémillard (2016) aux para 50 et 51 [RCD, onglet 13].

103. Les circonstances qui obligent l'Association et le Conseil à soulever de nouveau cette question sont les suivantes. Depuis 2017, et pour la première fois depuis que cette mesure est compilée, l'échelle salariale du niveau DM-3, et par conséquent, le Comparateur Block, est demeurée pareille tandis que la rémunération réelle du niveau DM-3 a connu une augmentation constante. Il en résulte que le salaire des juges ne conserve plus de lien avec la rémunération réelle des fonctionnaires de niveau DM-3 si le Comparateur Block est utilisé comme point de référence⁸¹. En 2019, la rémunération moyenne des fonctionnaires de niveau DM-3 s'établissait à 383 454 \$, soit 53 554 \$ de plus que le traitement des juges pour la même année.
104. Deux tendances perceptibles sont illustrées dans le graphique suivant : en premier lieu, une disparité entre le Comparateur Block et les données sur la rémunération moyenne réelle des fonctionnaires de niveau DM-3, disparité qui a persisté au cours des trois derniers cycles quadriennaux; et en deuxième lieu, un delta croissant entre la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 et le traitement des juges.

⁸¹ Rapport Block (2008) au para 106 [RCD, onglet 11].



105. Ces tendances sont devenues beaucoup plus marquées depuis le dernier cycle en raison de la stagnation sans précédent et plutôt inhabituelle du Comparateur Block depuis 2017. Les tableaux ci-dessous démontrent comment les échelles salariales au niveau DM-3 et au niveau DM-4 (et par conséquent, le point médian) sont demeurées statiques au cours des quatre dernières années.

Données salariales au niveau DM-3

Date	Échelle salariale	Salaire au point médian	Salaire moyen	Rémunération moyenne totale
1 ^{er} avril 2004	207 200 \$ - 243 800 \$	225 500 \$	239 980 \$	267 670 \$
1 ^{er} avril 2005	213 500 \$ - 251 200 \$	232 350 \$	248 644 \$	274 844 \$
1 ^{er} avril 2006	218 800 \$ - 257 500 \$	238 150 \$	255 178 \$	288 848 \$
1 ^{er} avril 2007	223 600 \$ - 263 000 \$	243 300 \$	260 730 \$	315 233 \$
1 ^{er} avril 2008	228 000 \$ - 268 300 \$	248 150 \$	268 011 \$	326 580 \$
1 ^{er} avril 2009	231 500 \$ - 272 400 \$	251 950 \$	269 910 \$	331 866 \$
1 ^{er} avril 2010	235 000 \$ - 276 500 \$	255 750 \$	274 992 \$	331 557 \$
1 ^{er} avril 2011	239 200 \$ - 281 400 \$	260 300 \$	280 221 \$	346 654 \$
1 ^{er} avril 2012	242 900 \$ - 285 700 \$	264 300 \$	285 700 \$	349 623 \$
1 ^{er} avril 2013	245 400 \$ - 288 600 \$	267 000 \$	287 354 \$	346 507 \$
1 ^{er} avril 2014	248 500 \$ - 292 300 \$	270 400 \$	288 709 \$	350 518 \$
1 ^{er} avril 2015	251 600 \$ - 296 000 \$	273 800 \$	291 950 \$	357 825 \$
1 ^{er} avril 2016	257 300 \$ - 302 700 \$	280 000 \$	298 200 \$	360 778 \$
1 ^{er} avril 2017	260 600 \$ - 306 500 \$	283 550 \$	298 900 \$	363 010 \$
1 ^{er} avril 2018	260 600 \$ - 306 500 \$	283 550 \$	298 143 \$	365 514 \$
1 ^{er} avril 2019	260 600 \$ - 306 500 \$	283 550 \$	303 545 \$	383 454 \$
1 ^{er} avril 2020	260 600 \$ - 306 500 \$	283 550 \$	304 450 \$	Présentement non disponible

Données salariales au niveau DM-4

Date	Échelle salariale	Salaire au point médian	Salaire moyen*
1 ^{er} avril 2004	232 100 \$ - 273 100 \$	252 600 \$	-
1 ^{er} avril 2005	239 100 \$ - 281 300 \$	260 200 \$	-
1 ^{er} avril 2006	245 100 \$ - 288 400 \$	266 750 \$	-
1 ^{er} avril 2007	250 300 \$ - 294 500 \$	272 400 \$	-
1 ^{er} avril 2008	255 300 \$ - 300 400 \$	277 850 \$	-
1 ^{er} avril 2009	259 200 \$ - 305 000 \$	282 100 \$	-
1 ^{er} avril 2010	263 100 \$ - 309 600 \$	286 350 \$	-
1 ^{er} avril 2011	267 900 \$ - 315 100 \$	291 500 \$	-
1 ^{er} avril 2012	272 000 \$ - 319 900 \$	295 950 \$	-
1 ^{er} avril 2013	274 700 \$ - 323 100 \$	298 900 \$	-
1 ^{er} avril 2014	278 200 \$ - 327 200 \$	302 700 \$	-
1 ^{er} avril 2015	281 700 \$ - 331 300 \$	306 500 \$	-
1 ^{er} avril 2016	288 000 \$ - 338 800 \$	313 400 \$	-
1 ^{er} avril 2017	291 700 \$ - 343 100 \$	317 400 \$	-
1 ^{er} avril 2018	291 700 \$ - 343 100 \$	317 400 \$	-
1 ^{er} avril 2019	291 700 \$ - 343 100 \$	317 400 \$	-
1 ^{er} avril 2020	291 700 \$ - 343 100 \$	317 400 \$	-

* En raison de la taille de l'échantillon, les données sur le salaire moyen au niveau DM-4 ont été supprimées par le gouvernement.

106. Puisque le Comparateur Block suit le point médian de l'échelle salariale et la moitié de la rémunération à risque admissible, sans égard à la rémunération réelle reçue par les fonctionnaires de niveau DM-3, la stagnation sans précédent de ces composantes alors que la rémunération réelle a progressé semble porter atteinte à l'objectif même du comparateur. En conséquence de la nature statique de l'échelle salariale au niveau DM-3 et du Comparateur Block, l'écart entre le Comparateur Block et la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 (salaire moyen plus rémunération au rendement moyenne totale) a atteint -13,9 % (53 118 \$) en 2019, le plus grand écart observé depuis 2000 (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 1
Comparaison entre le Comparateur Block et
la rémunération moyenne totale au niveau DM-3, 2000 à 2019

Date	Comparateur Block	Rémunération moyenne totale au niveau DM-3	Différence entre le Comparateur Block et la rémunération moyenne totale	
			Pourcentage	\$
1 ^{er} avril 2000	223 630 \$	256 574 \$	-12,8 %	-32 944 \$
1 ^{er} avril 2001	230 615 \$	256 842 \$	-10,2 %	-26 227 \$
1 ^{er} avril 2002	236 060 \$	262 610 \$	-10,1 %	-26 550 \$
1 ^{er} avril 2003	242 000 \$	267 051 \$	-9,4 %	-25 051 \$
1 ^{er} avril 2004	248 050 \$	267 670 \$	-7,3 %	-19 620 \$
1 ^{er} avril 2005	255 585 \$	274 844 \$	-7,0 %	-19 259 \$
1 ^{er} avril 2006	261 965 \$	288 848 \$	-9,3 %	-26 883 \$
1 ^{er} avril 2007	276 632 \$	315 233 \$	-12,2 %	-38 601 \$
1 ^{er} avril 2008	289 095 \$	326 580 \$	-11,5 %	-37 485 \$
1 ^{er} avril 2009	293 522 \$	331 866 \$	-11,6 %	-38 344 \$
1 ^{er} avril 2010	297 949 \$	331 557 \$	-10,1 %	-33 608 \$
1 ^{er} avril 2011	303 250 \$	346 654 \$	-12,5 %	-43 405 \$
1 ^{er} avril 2012	307 910 \$	349 623 \$	-11,9 %	-41 714 \$
1 ^{er} avril 2013	311 055 \$	346 507 \$	-10,2 %	-35 452 \$
1 ^{er} avril 2014	315 016 \$	350 518 \$	-10,1 %	-35 502 \$
1 ^{er} avril 2015	318 977 \$	357 825 \$	-10,9 %	-38 848 \$
1 ^{er} avril 2016	326 200 \$	360 778 \$	-9,6 %	-34 578 \$
1 ^{er} avril 2017	330 336 \$	363 010 \$	-9,0 %	-32 674 \$
1 ^{er} avril 2018	330 336 \$	365 514 \$	-9,6 %	-35 178 \$
1 ^{er} avril 2019	330 336 \$	383 454 \$	-13,9 %	-53 118 \$

107. Une autre observation notable a trait au fait que la préoccupation exprimée par la Commission Block au sujet du manque de fiabilité de la rémunération moyenne totale comme point de référence à long terme était justifiée. Comme on peut le voir, il ne s'est produit aucune variation annuelle significative dans la rémunération moyenne totale. Celle-ci a plutôt graduellement augmenté d'année en année, suivant la ligne de tendance du Comparateur Block jusqu'en 2017, mais à un chiffre constamment supérieur.
108. L'utilisation par la Commission Block du point médian de l'échelle salariale, car « il s'agit d'une mesure objective et cohérente des modifications apportées, année après année, à la politique de rémunération du niveau DM-3 », ne semble plus justifiée⁸². Le Comparateur Block, qui a pu stagner pendant quatre ans alors que la rémunération moyenne au niveau DM-3 a continué de croître, n'est plus un point de référence fiable. La politique de rémunération se reflète plus clairement dans la tendance de la rémunération moyenne totale.
109. Depuis l'an 2000, le Comparateur Block est inférieur de 7 % à 13,9 % à la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 chaque année, l'écart annuel moyen étant de 10,5 %. Pour chaque année sauf deux au cours des 20 dernières années, le Comparateur Block produit un chiffre inférieur d'au moins 9 % à la rémunération réelle, en moyenne, des fonctionnaires appartenant à la catégorie DM-3. Il est donc apparent que la rémunération moyenne totale fournit un aperçu plus exact de la rémunération réelle de la catégorie DM-3 que le Comparateur Block.
110. Le Comparateur Block permet à la Commission de comprendre l'échelle de rémunération que le gouvernement est prêt à payer à un fonctionnaire de la catégorie DM-3 et que cette échelle a un point médian. Ni les extrémités de l'échelle ni le point médian ne représentent nécessairement les niveaux de rémunération réels pour les fonctionnaires de la catégorie DM-3. En revanche, la rémunération moyenne totale renseigne la Commission sur ce que le gouvernement verse réellement aux fonctionnaires de la catégorie DM-3, soit une somme qui, année après année, est considérablement supérieure au point médian.

⁸² Rapport Block (2008) au para 106 [RCD, onglet 11].

111. Le tableau qui suit montre que, depuis l'an 2000, le traitement des juges puînés est inférieur de 12 % à 22,8 % à la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 chaque année, l'écart annuel moyen étant de -16,7 %. En 2019, le traitement des juges a été inférieur de 14 % à la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3. Cet écart est de loin supérieur à l'écart déjà considérable de 7,3 % entre l'élément de comparaison DM-3 et le traitement des juges puînés, que la Commission Levitt reconnaissait comme étant « à la limite de l'équivalence approximative »⁸³. Ceci soulève une question sérieuse quant à savoir si « le salaire des juges conserve un lien avec la rémunération [réelle] des fonctionnaires de niveau DM-3 »⁸⁴. Cette considération compromet à son tour de façon considérable la validité du Comparateur Block en tant que mesure d'équivalence approximative entre le traitement des juges et la rémunération au niveau DM-3.

⁸³ Rapport Levitt (2012) au para 52 [RCD, onglet 12].

⁸⁴ Rapport Block (2008) au para 106 [notre souligné] [RCD, onglet 11].

Tableau 2
Comparaison entre le traitement des juges et
la rémunération moyenne totale au niveau DM-3, 2000 à 2019

Date	Traitement des juges	Rémunération moyenne totale au niveau DM-3	Différence entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale au niveau DM-3	
			Pourcentage	\$
1 ^{er} avril 2000	198 000 \$	256 574 \$	-22,8 %	-58 574 \$
1 ^{er} avril 2001	204 600 \$	256 842 \$	-20,3 %	-52 242 \$
1 ^{er} avril 2002	210 200 \$	262 610 \$	-20,0 %	-52 410 \$
1 ^{er} avril 2003	216 600 \$	267 051 \$	-18,9 %	-50 451 \$
1 ^{er} avril 2004	232 300 \$	267 670 \$	-13,2 %	-35 370 \$
1 ^{er} avril 2005	237 400 \$	274 844 \$	-13,6 %	-37 444 \$
1 ^{er} avril 2006	244 700 \$	288 848 \$	-15,3 %	-44 148 \$
1 ^{er} avril 2007	252 000 \$	315 233 \$	-20,1 %	-63 233 \$
1 ^{er} avril 2008	260 000 \$	326 580 \$	-20,4 %	-66 580 \$
1 ^{er} avril 2009	267 200 \$	331 866 \$	-19,5 %	-64 666 \$
1 ^{er} avril 2010	271 400 \$	331 557 \$	-18,1 %	-60 157 \$
1 ^{er} avril 2011	281 100 \$	346 654 \$	-18,9 %	-65 554 \$
1 ^{er} avril 2012	288 100 \$	349 623 \$	-17,6 %	-61 523 \$
1 ^{er} avril 2013	295 500 \$	346 507 \$	-14,7 %	-51 007 \$
1 ^{er} avril 2014	300 800 \$	350 518 \$	-14,2 %	-49 718 \$
1 ^{er} avril 2015	308 600 \$	357 825 \$	-13,8 %	-49 225 \$
1 ^{er} avril 2016	314 100 \$	360 778 \$	-12,9 %	-46 678 \$
1 ^{er} avril 2017	315 300 \$	363 010 \$	-13,1 %	-47 710 \$
1 ^{er} avril 2018	321 600 \$	365 514 \$	-12,0 %	-43 914 \$
1 ^{er} avril 2019	329 900 \$	383 454 \$	-14,0 %	-53 554 \$

112. Le gouvernement est susceptible d'attirer l'attention sur le rétrécissement de l'écart entre le Comparateur Block et le traitement des juges et, sur ce fondement, de tenter de dissiper les préoccupations soulevées par l'Association et le Conseil concernant le caractère satisfaisant de la rémunération de la magistrature. Comme il est démontré ci-dessus, le Comparateur Block ne reflète tout simplement pas la réalité et a par conséquent perdu toute valeur probante⁸⁵.
113. D'après un examen des données que la magistrature a rassemblées au cours des derniers cycles quadriennaux, il semble clair que, pour son évaluation du caractère adéquat des traitements des juges, cette Commission devrait considérer la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 comme une indication de la rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs et comme reflétant « ce que le marché s'attend à payer à des gens d'une personnalité et d'une compétence remarquables ».

c) Écart entre le comparateur DM-3 et le traitement des juges

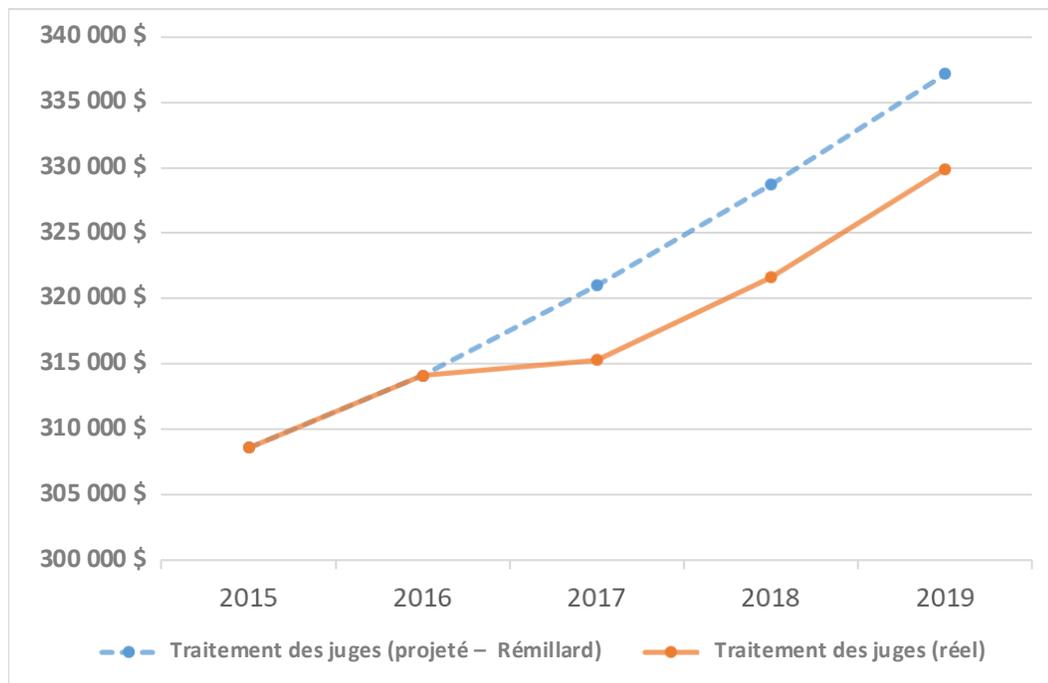
114. Le 1^{er} avril 2019 :
- i) le traitement d'un juge puîné était de 329 900 \$;
 - ii) le Comparateur Block était de 330 336 \$;
 - iii) la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 s'élevait à 383 454 \$; et
 - iv) l'écart entre la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 et le traitement d'un juge puîné était de 53 544 \$, une différence de -14 %.
115. La projection à laquelle la Commission Rémillard s'est fiée lorsqu'elle a formulé ses recommandations quant au traitement stipulait que le traitement des juges s'élèverait à 337 200 \$ au 1^{er} avril 2019 et à 346 600 \$ au 1^{er} avril 2020⁸⁶. Cette projection était fondée sur les chiffres projetés de l'IEAE fournis par le Bureau de l'actuaire en chef aux parties au moment où les mémoires ont été présentés, mais ces chiffres n'ont pas constitué en

⁸⁵ Tout rétrécissement de l'écart entre le Comparateur Block et le traitement des juges est attribuable à l'indexation annuelle prévue par la loi en fonction de l'IEAE prévu dans l'article 25 de la *Loi sur les juges*, un rajustement annuel que le gouvernement se propose dorénavant de plafonner.

⁸⁶ Rapport Rémillard (2016) au para 53 [RCD, onglet 13].

fin de compte les chiffres réels de l'IEAE dans les années qui ont suivi. En fait, les traitements réels au 1^{er} avril 2019 et au 1^{er} avril 2020 étaient de 329 900 \$ et de 338 800 \$, respectivement. Par conséquent, comme il est illustré dans le graphique ci-dessous, l'hypothèse concernant les traitements des juges projetés sur laquelle reposait la conclusion de la Commission Rémillard voulant qu'une augmentation du traitement des juges n'était pas nécessaire s'est avérée bien différente de la réalité.

Graphique 2
Comparaison entre le traitement des juges tel qu'il était projeté avant la
Commission Rémillard et le traitement des juges réel
(2015 à 2020)



116. Comme il est énoncé ci-dessus, la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 est déjà considérablement supérieure à la fois au traitement des juges puînés (53 544 \$) et au Comparateur Block (53 118 \$). Il subsistera un écart considérable entre la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 et le traitement des juges à la fin du cycle quadriennal actuel en 2023-2024 si le *statu quo* est maintenu. Comme le montre le tableau 3 ci-

dessous (à la p 49), il est projeté que l'écart entre la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 et le traitement des juges se poursuivra en 2023, et qu'il atteindra -8,5 %⁸⁷.

117. Le 1^{er} avril 2020, première année du cycle actuel :

- i) le traitement d'un juge puîné était de 338 800 \$;
- ii) le Comparateur Block, en raison de la stagnation inhabituelle du point médian de l'échelle salariale, était de 330 336 \$; et
- iii) bien que la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 pour 2020-2021 ne soit pas disponible à l'heure actuelle étant donné que la rémunération au rendement sera établie après la fin de l'exercice, le total pour l'année précédente, au 1^{er} avril 2019, était de 383 454 \$.
- iv) Le traitement d'un juge puîné aurait été de 346 600 \$ si les projections de l'IEAE auxquelles la Commission Rémillard s'était fiée avaient été exactes.

118. Le tableau 3 qui suit montre :

- i) les traitements réels des juges puînés pour 2019 et 2020, et la projection des traitements de 2021 à 2023, indexés selon les projections de l'IEAE fournies par le Bureau de l'actuaire en chef⁸⁸; et
- ii) la rémunération moyenne totale réelle des fonctionnaires de niveau DM-3 pour 2019, et la projection de la rémunération moyenne totale de 2020 à 2023, en fonction d'une augmentation annuelle de 1,7 % du salaire de base moyen des fonctionnaires de niveau DM-3 (sans rémunération au rendement) de 2021 à 2023

⁸⁷ Si la Commission Rémillard avait recommandé l'augmentation que la magistrature avait demandé à l'époque, soit un total de 7 % réparti sur les quatre ans à raison de 2 % pour 2016, 2 % pour 2017, 1,5 % pour 2018 et 1,5 % pour 2019, et si cette augmentation avait été mise en œuvre, le traitement des juges le 1^{er} avril 2019 aurait été de 353 414 \$ (à l'inclusion des augmentations réelles en fonction de l'IEAE de 1,8 %, de 0,4 %, de 2 % et de 2,6 % pour chacune de ces années). L'écart aurait quand même atteint -30 040 \$ ou -7,8 % en 2019.

⁸⁸ Les prévisions de l'IEAE émanant du Bureau de l'actuaire en chef sont les suivantes : 2021, 6,7 %; 2022, 2,1 %; 2023, 2,6 %. Lettre de François Lemire, Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières, datée du 26 février 2021 [RCD, onglet 23]. Bien que l'article 23 de la *Loi sur les juges* exige l'arrondissement à la centaine inférieure des traitements des juges, les projections figurant dans ce mémoire reposent sur les chiffres exacts projetés afin de fournir à la Commission l'évaluation la plus exacte de l'écart probable entre le traitement des juges et les éléments de comparaison pertinents, ainsi que de l'augmentation en pourcentage demandée pour réduire cet écart. Soulignons que les projections du Bureau de l'actuaire en chef ne se matérialisent pas toujours avec précision, comme l'atteste l'expérience vécue dans les années ayant suivi la Commission Rémillard. La question des projections de l'IEAE est analysée ci-dessus.

et d'une augmentation annuelle de 4,0 % de la rémunération au rendement moyenne gagnée de 2020 à 2023, la première augmentation étant fondée sur la croissance annuelle du salaire moyen au niveau DM-3 sans rémunération au rendement de 2000 à 2020 et la deuxième augmentation étant fondée sur la croissance annuelle de la rémunération au rendement moyenne gagnée de 2000 à 2019⁸⁹.

Tableau 3
Comparaison entre le traitement des juges et
la rémunération moyenne totale au niveau DM-3
2020 à 2023 (chiffres réels et projetés)

Date	Traitement des juges	Rémunération moyenne totale au niveau DM-3	Écart entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale au niveau DM-3	
1 ^{er} avril 2019	329 900 \$	383 454 \$	-14 %	-53 554 \$
1 ^{er} avril 2020	338 800 \$	387 555 \$ ⁹⁰	-12,6 %	-48 755 \$
1 ^{er} avril 2021	361 500 \$	396 055 \$	-8,7 %	-34 555 \$
1 ^{er} avril 2022	369 091 \$	404 776 \$	-8,8 %	-35 685 \$
1 ^{er} avril 2023	378 687 \$	413 725 \$	-8,5 %	-35 038 \$

119. Comme il est indiqué ci-dessus, en date du 1^{er} avril 2023 :

- le traitement des juges puînés, application faite de l'indexation prévue par la loi projetée, sera de 378 687 \$; et
- la rémunération moyenne totale projetée des hauts fonctionnaires de niveau DM-3 sera de 413 725 \$.

⁸⁹ Le taux d'augmentation est calculé à partir de l'exercice 2000-2001, car c'est l'exercice au cours duquel le gouvernement a pleinement mis en œuvre les augmentations de la rémunération à risque des fonctionnaires de niveau DM-3 recommandées par le Comité Strong.

⁹⁰ Le salaire de base moyen pour les fonctionnaires de niveau DM-3 en 2020 était de 304 450 \$.

Cela signifie que, si le *statu quo* est maintenu, les traitements des juges en 2023-2024, soit à la fin du cycle quadriennal actuel, seraient inférieurs de 35 038 \$, ou -8,5 %, à la rémunération moyenne totale des hauts fonctionnaires de niveau DM-3. Cet écart est supérieur à l'écart déjà considérable de 7,3 % que la Commission Levitt a qualifié comme étant « à la limite de l'équivalence approximative »⁹¹, comme il a été mentionné ci-dessus.

120. L'analyse qui précède, appuyée par l'élément de comparaison des revenus des avocats indépendants, indique que la Commission devrait recommander une augmentation du traitement des juges, comme il est énoncé plus en détail ci-dessous à la rubrique d) (à la p 60).

ii) Revenus des avocats indépendants exerçant en pratique privée

121. Presque toutes les commissions d'examen de la rémunération des juges ont considéré le revenu des avocats en pratique privée indépendants comme un élément de comparaison important pour l'établissement de traitements adéquats pour les juges. Cet élément de comparaison est d'autant plus pertinent compte tenu du troisième facteur énoncé au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, à savoir « le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature », puisque les avocats en pratique privée représentent depuis longtemps la principale source de candidats à la magistrature⁹².
122. Comme par le passé, le gouvernement et la magistrature ont confié à l'ARC le mandat de constituer une base de données composée des déclarations de revenus de 2015 à 2019 des personnes identifiées par l'ARC comme avocats indépendants. Cette base de données a ensuite servi à la production de statistiques basées sur des paramètres précis.
123. Malheureusement, les données de l'ARC concernant les revenus des avocats indépendants sont incomplètes en tant que point de référence en raison du fait qu'aujourd'hui, une part importante des avocats en pratique privée établissent des sociétés professionnelles par l'intermédiaire desquelles ils gagnent leur revenu de profession. On comptait 17 871 sociétés professionnelles chez les avocats au Canada en

⁹¹ Rapport Levitt (2012) au para 52 [RCD, onglet 12].

⁹² Selon les données compilées à partir des renseignements fournis aux principales parties par le Commissaire à la magistrature fédérale, entre 2011 et 2020, environ 63 % des candidats à la magistrature provenaient de la pratique privée, en baisse par rapport à une proportion d'environ 75 % dans la période de 1990 à 2007 et de 70 % entre 2007 et 2011. Voir ci-dessus au para 63.

2019, soit 27 % des avocats en exercice et assurés au Canada. Depuis 2010, le nombre de sociétés professionnelles immatriculées en tant que pourcentage du nombre total de membres en exercice et assurés des divers ordres professionnels de juristes au Canada a presque triplé. Le revenu gagné par l'intermédiaire de ces sociétés professionnelles n'est pas pris en compte dans les données de l'ARC, ce qui représente une sous-déclaration retentissante des revenus réels des avocats indépendants. Ce point fait l'objet d'une discussion plus détaillée dans une rubrique ci-dessous.

124. Les commissions antérieures ont examiné les données de l'ARC axées sur le groupe d'âge de 44 à 56 ans (53 ans étant l'âge moyen de nomination⁹³), au 75^e rang centile, à l'exclusion des revenus inférieurs à 60 000 \$, pour l'ensemble du Canada et les dix principales régions métropolitaines de recensement (« **RMR** »)⁹⁴, à partir desquelles sont nommés la majorité des juges⁹⁵.
125. Toutefois, il existe des raisons impérieuses pour lesquelles la Commission ne devrait plus tenir compte des données de l'ARC en fonction de ces paramètres. En premier lieu, bien que les paramètres traditionnels, soit le groupe d'âge des 44 à 56 ans, le 75^e rang centile, l'exclusion des faibles revenus de 60 000 \$, le Canada et les dix principales RMR, aient tous été endossés par les Commissions antérieures (quoique à divers degrés)⁹⁶, on peut conclure, selon la preuve présentée avec ce mémoire, que le seuil des faibles revenus de 60 000 \$ est terriblement inadéquat pour sa finalité et que le paramètre lié aux RMR devrait être assorti d'une pondération supérieure à celle du paramètre lié au Canada. En second lieu, et cela s'applique dans tous les cas à toutes les données de l'ARC, les données de l'ARC sont entachées par une lacune dont l'existence a été démontrée et qui découle de la non-inclusion des sociétés professionnelles, par l'intermédiaire desquelles un nombre de plus en plus élevé de membres de la profession gagnant des revenus élevés exercent leur pratique. Ces deux points sont analysés ci-dessous.

⁹³ D'après les données fournies par le Commissaire à la magistrature fédérale pour la période du 30 mars 2017 au 23 octobre 2020 [RCD, onglet 21(a)].

⁹⁴ Les dix principales RMR sont Toronto, Montréal, Vancouver, Calgary, Edmonton, Ottawa-Gatineau, Winnipeg, Québec, Hamilton et Kitchener – Cambridge – Waterloo.

⁹⁵ D'après les données fournies par le Commissaire à la magistrature fédérale pour la période du 30 avril 2015 au 23 octobre 2020, 68 % des candidats ont été nommés à partir des dix principales RMR [RCD, onglet 21(d)].

⁹⁶ Rapport Drouin (2000) aux para 38 à 41 [RCD, onglet 9]; Rapport McLennan (2004) aux para 40 à 49 [RCD, onglet 10]; Rapport Levitt (2012) au para 43 [RCD, onglet 12]; Rapport Rémillard (2016) aux para 59 à 70 [RCD, onglet 13].

a) *L'exclusion des faibles revenus appropriée et l'importance de se concentrer sur les dix principales RMR*

126. L'exclusion des faibles revenus tient au fait que les avocats en pratique privée qui gagnent moins qu'un certain seuil ne sont pas de bons candidats à la magistrature puisque la faiblesse de leurs revenus traduit l'insuccès ou le manque de temps consacré à l'exercice de leur profession, facteurs qui sont incompatibles avec les exigences associées à une nomination à la magistrature⁹⁷.
127. Il y a dix-sept ans, la Commission McLennan (2004) a décidé que le seuil de faibles revenus approprié était de 60 000 \$. Elle justifiait l'augmentation du niveau de l'exclusion des faibles revenus, qui était de 50 000 \$, à laquelle la Commission Drouin (2000) s'était fiée quatre ans plus tôt, comme suit :

En ce qui a trait au niveau d'exclusion approprié mentionné ci-dessus, nous sommes d'avis qu'il serait plus approprié de l'augmenter à 60 000 \$. Il est peu probable que la rémunération des avocats dans le bassin de candidats qualifiés soit inférieure à 60 000 \$. Dans les centres urbains principaux, le salaire des avocats stagiaires se situe entre 40 000 \$ et 66 000 \$ et le salaire des avocats de première année se situe entre 60 000 \$ et 90 000 \$, auquel s'ajoutent souvent des primes. Le revenu des avocats principaux est beaucoup plus élevé⁹⁸.

128. Le montant de 60 000 \$ est appliqué à titre de seuil des faibles revenus depuis 2004. Après dix-sept ans, un rajustement pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture des marchés ainsi que de l'inflation est maintenant nécessaire.
129. Selon le Guide salarial 2021 de Robert Half, le salaire d'un avocat salarié de première année au 75^e rang centile⁹⁹, selon l'expérience de cette société en placement d'avocats, était de 81 000 \$¹⁰⁰. Selon cette même source, les salaires des avocats de première

⁹⁷ Voir, par exemple, l'annexe B du Mémoire de réplique de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature devant la Commission Levitt intitulé « Report of Robert Levasseur and Larry Moate », daté du 27 janvier 2012, à la p 3 : « [...] comme l'implique le critère de sélection d'exclusion, les avocats qui ne s'engagent pas pleinement dans l'exercice de leur profession ou qui ne connaissent pas de succès ne devraient pas être candidats à la magistrature [notre traduction] » [RPD, onglet 8].

⁹⁸ Rapport McLennan (2004) à la p 49 [RCD, onglet 10].

⁹⁹ Selon le Guide salarial, les candidats au 75^e rang centile sont ceux qui sont le plus en demande, qui ont une expérience supérieure à la moyenne, qui possèdent la plupart ou la totalité des compétences nécessaires et qui peuvent avoir des formations dans des domaines spécialisés [RPD, onglet 28].

¹⁰⁰ Robert Half, Guide salarial 2021, à la p 22 [RPD, onglet 28]. Les renseignements fournis dans le Guide salarial de Robert Half, publié chaque année, sont fondés sur des « milliers de recherches d'emploi, de négociations et de placements gérés par les responsables de la dotation et du recrutement de Robert Half » (voir

année sont encore plus élevés à Calgary, à Edmonton, à Vancouver, à Ottawa, à Toronto et à Montréal¹⁰¹. Un article publié il y a deux ans et demi confirme qu'au sein des grands cabinets de Toronto, les avocats salariés de première année gagnaient à l'époque de façon presque uniforme un salaire de 110 000 \$¹⁰². Il va sans dire, comme l'a conclu la Commission McLennan en 2004, qu'il est peu probable que des avocats indépendants dans le bassin de candidats qualifiés aient un niveau de revenus inférieur à 80 000 \$, voire à 100 000 \$.

130. L'Association et le Conseil ont été avisés par leur expert économique qu'il conviendrait également d'ajuster le seuil des faibles revenus pour tenir compte de l'inflation qui a eu cours depuis l'année 2004, année où le seuil des faibles revenus de 60 000 \$ a été appliqué pour la première fois. Le professeur Doug Hyatt explique que si le seuil des faibles revenus avait été augmenté en fonction de l'inflation telle que mesurée par la variation en pourcentage de l'indice des prix à la consommation depuis 2004, il s'élèverait dorénavant à 79 200 \$. Il souligne que d'élever le seuil des faibles revenus pour ce motif s'inscrirait dans l'approche adoptée à l'égard de l'indexation des paliers d'impôt sur le revenu des particuliers du Canada. Si le rajustement était calculé en fonction de l'IEAE, qui représente la variation dans les salaires gagnés par les Canadiens à l'emploi, le seuil des faibles revenus serait de 87 000 \$¹⁰³. Les deux mesures, représentant l'augmentation globale du coût de la vie et l'augmentation globale des salaires depuis 2004, confirment qu'une majoration du seuil des faibles revenus à 80 000 \$ est à la fois amplement justifiée et nécessaire.
131. En effet, l'analyse que fait le professeur Hyatt des données de l'ARC suggère que l'augmentation du seuil des faibles revenus à 80 000 \$ exclurait un nombre appréciable d'avocats principaux qui peuvent être des semi-retraités et qui, par conséquent, ne conviennent pas à la nomination à la magistrature. Les données indiquent qu'en 2019, il

<https://www.roberthalf.ca/fr/etes-vous-sous-remunere-selon-un-sondage-publie-avec-les-guides-salariaux-2019-de-robert-half-47-des>).

¹⁰¹ Robert Half, Guide salarial 2021, à la p 25 [RPD, onglet 28].

¹⁰² Daniel Fish, « First-year salaries on Bay Street reach new heights », *Precedent Magazine*, 4 décembre 2018 (<https://lawandstyle.ca/career/on-the-record-first-year-salaries-on-bay-street-reach-new-heights/>) [RPD, onglet 27].

¹⁰³ Rapport du professeur Doug Hyatt à la p 4 [annexe A].

y avait 1 100 avocats indépendants gagnant entre 60 000 \$ et 80 000 \$ par année. Près de la moitié de ces avocats (48 %) étaient âgés entre 55 et 69 ans¹⁰⁴.

132. Après rajustement à 80 000 \$ du seuil d'exclusion des faibles revenus, les données de l'ARC sont les suivantes :

Tableau 4
Comparaison entre le traitement des juges puînés et le revenu de profession net
des avocats indépendants au 75^e rang centile de l'ARC
(revenu de profession net ≥ 80 000 \$, groupe d'âge – 44 à 56 ans)
Le Canada et les dix principales RMR
2015 à 2019

Année	Revenu au 75 ^e rang centile ¹⁰⁵		Traitement des juges puînés		
			\$	Rajustement du traitement des juges puînés nécessaire pour rattraper le revenu de profession net des avocats indépendants au 75 ^e rang centile	
	Canada	Dix principales RMR		Canada	Dix principales RMR
2015	430 000 \$	490 000 \$	308 600 \$	39,3 %	58,8 %
2016	400 000 \$	450 000 \$	314 100 \$	27,3 %	43,3 %
2017	430 000 \$	480 000 \$	315 300 \$	36,4 %	52,2 %
2018	490 000 \$	570 000 \$	321 600 \$	52,4 %	77,2 %
2019	480 000 \$	550 000 \$	329 900 \$	45,5 %	66,7 %

133. Comme le montrent les tableaux présentés plus haut, même si on ne tient pas compte des revenus gagnés par les avocats hautement rémunérés par l'intermédiaire de sociétés

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Les chiffres fournis par l'ARC pour les revenus du 75^e rang centile de 2015 à 2019 ont été arrondis aux 10 000 près par l'ARC pour des motifs de protection des renseignements personnels. L'une des méthodes pour parvenir au chiffre du 75^e rang centile avant la Commission Rémillard était de calculer la moyenne des 15^e et 16^e lignes de centiles (75^e et 80^e rangs centiles, respectivement) d'un tableau de 20 lignes de centiles (voir le Mémoire de réplique de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 29 mars 2016 aux para 105 et suivants [RPD, onglet 11]). Si une approche similaire était employée à l'égard des données actuelles, où les 15^e et 16^e lignes de centiles seraient utilisées dans le tableau de 20 lignes de centiles pour les chiffres du Canada et où la 8^e ligne de centile serait utilisée dans le tableau de 10 lignes de centiles pour les chiffres des RMR, plutôt que d'utiliser les chiffres arrondis pour le 75^e rang centile fournis par l'ARC, en moyenne, les chiffres indiqués au tableau 4 sont inférieurs de 1,3 % pour le revenu au 75^e rang centile (Canada) à ce qu'ils seraient si la méthodologie employée dans le Mémoire de réplique de 2016 était adoptée. Il n'y a aucune différence importante pour le revenu au 75^e rang centile (dix principales RMR).

professionnelles, il existe un écart considérable entre le traitement des juges et le revenu des avocats indépendants (220 100 \$ dans les dix principales RMR en 2019). Même lorsque le traitement des juges est majoré à raison d'un pourcentage représentant la valeur de la pension des juges, comme l'a pris en compte la Commission Rémillard¹⁰⁶, il subsiste un écart important entre le montant majoré du traitement des juges qui en résulte et le revenu des avocats indépendants tel qu'il est dépeint par les données de l'ARC, tout particulièrement dans les dix principales RMR (119 151 \$), comme le montrent le tableau et la représentation graphique qui suivent.

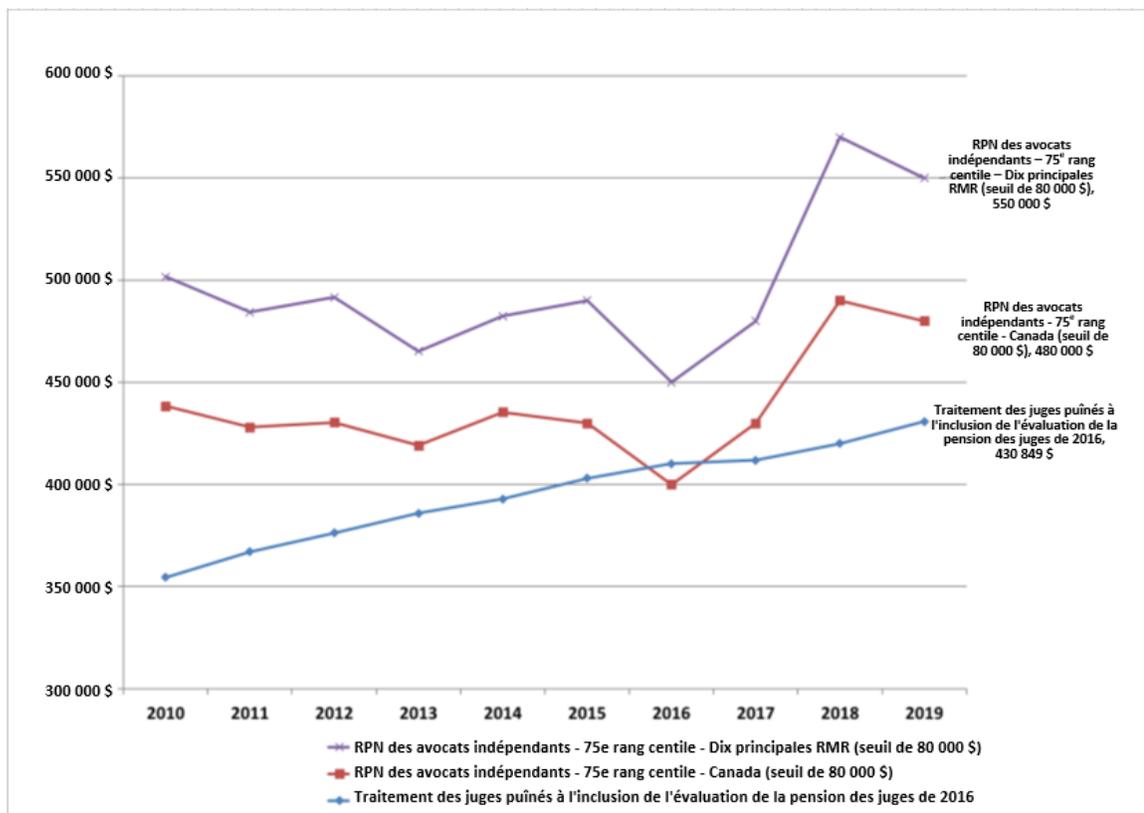
Tableau 5
Comparaison entre le traitement plus la pension des juges puînés
et le revenu de profession net des
avocats indépendants au 75^e rang centile de l'ARC
(Revenu de profession net ≥ 80 000 \$, groupe d'âge – 44 à 56 ans)
Le Canada et les dix principales RMR, 2015 à 2019

Année	Revenu au 75 ^e rang centile ¹⁰⁷		Traitement des juges puînés		
			\$ Comprend l'évaluation de la pension de 30,6 %	Rajustement du traitement des juges puînés nécessaire pour rattraper le revenu de profession net des avocats indépendants au 75 ^e rang centile	
	Canada	Dix principales RMR			Canada
2015	430 000 \$	490 000 \$	403 032 \$	6,7 %	21,6 %
2016	400 000 \$	450 000 \$	410 215 \$	-2,5 %	9,7 %
2017	430 000 \$	480 000 \$	411 782 \$	4,4 %	16,6 %
2018	490 000 \$	570 000 \$	420 010 \$	16,7 %	35,7 %
2019	480 000 \$	550 000 \$	430 849 \$	11,4 %	27,7 %

¹⁰⁶ Rapport Rémillard (2016) aux para 72 à 74 [RCD, onglet 13]. L'expert de l'Association et du Conseil, M. Newell, en est arrivé à la valeur de 30,6 %, tandis que l'expert du gouvernement en est arrivé à la valeur de 32 % plus 4,5 % pour la prestation d'invalidité. La Commission a mis de côté cette dernière valeur dans son analyse de l'évaluation et a conclu que les « évaluations [30,6 % et 32 %] étaient remarquablement similaires » (para 72).

¹⁰⁷ *Supra* note 105.

Graphique 3
Comparaison entre le traitement plus la pension des juges puînés et le revenu de profession net (« RPN ») des avocats indépendants au 75^e rang centile de l'ARC (revenu de profession net ≥ 80 000 \$, groupe d'âge – 44 à 56 ans) Le Canada et les dix principales RMR 2015 à 2019



134. L'écart particulièrement important entre le traitement des juges et le revenu des avocats indépendants dans les dix principales RMR mérite l'attention de la Commission. Plus des deux tiers (68 %) des candidats nommés entre le 30 avril 2015 et le 2 octobre 2020 l'ont été à partir des dix principales RMR¹⁰⁸. Le besoin continu de recruter les meilleurs candidats pour les nominations à la magistrature dans ces régions ne peut être ignoré.
135. La Commission Rémillard n'a « pas accordé beaucoup de poids » à l'écart entre les salaires dans les dix principales RMR et ceux du reste du pays vu le manque de preuve de problèmes de recrutement dans les dix principales RMR. Ceci préoccupe l'Association

¹⁰⁸ Selon les données fournies par le Commissaire à la magistrature fédérale pour la période du 30 avril 2015 au 23 octobre 2020 [RCD, onglet 21(d)].

et le Conseil étant donné la grande proportion de candidats qui sont nécessairement recrutés dans ces régions.

136. La question de recrutement des meilleurs candidats à la magistrature a été abordée dans une rubrique distincte, ci-dessus. Comme il a été mentionné, une baisse notable de l'intérêt pour une nomination à la magistrature a été constatée chez les avocats hautement qualifiés exerçant en pratique privée, attribuable au moins en partie à l'écart entre les traitements des juges et les salaires des avocats exerçant en pratique privée. Cette situation est plus particulièrement présente dans certaines des dix principales RMR.

b) Incidence des sociétés professionnelles

137. La Commission doit tenir compte du fait que l'écart réel entre le traitement des juges et le revenu des avocats indépendants est, en réalité, plus grand que ce que peuvent démontrer les données de l'ARC sur les avocats indépendants, puisque ces données sous-estiment grandement les revenus réels des avocats indépendants. Comme la Commission Rémillard l'a reconnu, la base de données de l'ARC sur les revenus des avocats indépendants « ne distingue pas les avocats autonomes qui structurent leur pratique comme des associations professionnelles »¹⁰⁹. Les données obtenues auprès de la Fédération des ordres professionnels de juristes indiquent qu'il y a une croissance considérable du recours aux sociétés professionnelles au Canada depuis 2010. Comme le montre le tableau qui suit, en 2018, le nombre de sociétés professionnelles existant au Canada représentait 27 % des membres d'ordres professionnels de juristes en exercice et assurés¹¹⁰.

¹⁰⁹ Rapport Rémillard (2016) au para 58a) [RCD, onglet 13].

¹¹⁰ Exclut les membres de la Chambre des notaires du Québec. La Fédération a indiqué qu'elle obtiendrait les chiffres pour l'adhésion aux ordres professionnels de juristes de 2019 d'ici la fin d'avril 2021 [RCD, onglet 40].

Tableau 6
Comparaison entre les sociétés professionnelles (SP) immatriculées et
les membres d'ordres professionnels assurés/en exercice
2010 à 2019

Année	SP immatriculées	Membres d'ordres professionnels assurés et en exercice	SP immatriculées en pourcentage des membres d'ordres professionnels assurés et en exercice
2010	5 368	55 902	10 %
2011	9 763	59 599	16 %
2012	10 749	58 166	18 %
2013	12 080	59 070	20 %
2014	9 445	59 605	16 %
2015	15 239	60 924	25 %
2016	16 041	60 924	26 %
2017	16 764	63 010	27 %
2018	17 066	63 956	27 %
2019	17 871	-	-

138. Ces chiffres démontrent que le nombre de sociétés professionnelles immatriculées pour des avocats en exercice en pourcentage du nombre total d'avocats assurés et en exercice a effectivement triplé depuis 2010 et a atteint au total 17 871 en 2019.
139. Le fait que les données de l'ARC ne prennent pas en compte les revenus des avocats indépendants gagnés par des sociétés professionnelles, un véhicule dont l'usage se répand de plus en plus chez les juristes au Canada, compromet grandement toute tentative de qualifier les données de l'ARC de preuve probante pour établir le niveau de rémunération requis pour recruter les meilleurs candidats à la magistrature. La preuve d'expert fournie par Stéphane Leblanc, associé en fiscalité chez EY Canada, et André Pickler, directeur, fiscalité chez EY Canada, confirme que les avocats pouvant se permettre de mettre des revenus de côté ont intérêt à constituer une société professionnelle. Selon le style de vie de l'avocat, un revenu se situant entre 200 000 \$ et 300 000 \$ entre dans la zone dans laquelle une société professionnelle peut être

avantageuse sur le plan fiscal¹¹¹. Il va sans dire que plus le revenu est élevé, plus l'avantage de conserver ce revenu dans une société est grand. De même, un revenu élevé va de pair avec l'ancienneté et l'expertise.

140. À ce titre, les données de l'ARC ne réussissent pas à prendre en compte les revenus gagnés par les membres seniors de cabinets dans leur ensemble ou même de la profession juridique dans son ensemble dans certaines régions, comme les régions métropolitaines où les membres de la profession gagnent des revenus élevés.
141. Devant la Commission Rémillard, l'Association et le Conseil estimaient que l'écart entre les revenus des avocats indépendants selon les données de l'ARC et les traitements des juges serait encore plus grand si le revenu des avocats exerçant leur pratique par l'intermédiaire de sociétés professionnelles était pris en compte¹¹². Cet avis est soutenu par la preuve d'expert fournie par M. Leblanc et M. Pickler¹¹³.
142. D'autres éléments probants corroborent également le fait que les données de l'ARC sous-estiment le revenu réel des avocats indépendants¹¹⁴. Par exemple, dans le cadre d'une récente enquête sur la disparité des genres au sein des principaux cabinets d'avocats au Canada, le *Globe and Mail* a cité des niveaux de rémunération moyens au sein d'un cabinet d'avocats national. Au sein du cabinet en question, les femmes associées gagnaient en moyenne 25 % de moins que les hommes associés, ce pourcentage se traduisant par une somme d'environ 200 000 \$ de moins. Cela signifie que les hommes associés gagnaient en moyenne 800 000 \$ et que les femmes associées gagnaient en moyenne 600 000 \$¹¹⁵.
143. À la lumière de l'écart considérable entre les revenus des avocats indépendants tels qu'ils sont représentés dans les données de l'ARC et le traitement des juges, et compte tenu du nombre croissant d'avocats aux revenus élevés exclus de ces données en raison de

¹¹¹ Rapport de Stéphane Leblanc et d'André Pickler aux p 1 à 3 [annexe B].

¹¹² Mémoire de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 29 février 2016 au para 122 [RPD, onglet 10].

¹¹³ Rapport de Stéphane Leblanc et d'André Pickler à la p 3 [annexe B].

¹¹⁴ Nous constatons que pour des motifs de concurrence et de protection des renseignements personnels, il est difficile d'obtenir de l'information sur la rémunération des avocats chevronnés en pratique privée, comme l'a confirmé récemment le *Globe and Mail*. R. Doolittle, « Major Canadian law firms willing to release wage-gap data », *Globe and Mail* (25 février 2021) [RPD, onglet 31].

¹¹⁵ R. Doolittle et C. Dobby, « Female partners earned 25 percent less than their male colleagues at a major Toronto law firm, document shows », *Globe and Mail* (9 février 2021) [RPD, onglet 30].

leur recours à des sociétés professionnelles, il n'est pas surprenant que la magistrature éprouve de la difficulté dans certaines régions, à recruter les meilleurs candidats de la pratique privée à la magistrature.

144. En outre, bien que les avocats indépendants aient traditionnellement été la source de la vaste majorité des nominations à la magistrature, la proportion des nominations provenant de la pratique privée diminue (environ 75 % de 1990 à 2007, 70 % de 2007 à 2011 et environ 63 % de 2011 à 2020), comme il est exposé dans la rubrique ci-dessus au sujet du besoin de recruter les meilleurs candidats à la magistrature.
145. De ce fait, l'écart réel entre les revenus gagnés par les avocats indépendants et le traitement des juges est considérablement supérieur à ce qui est reflété dans les données de l'ARC. Les données de l'ARC ne constituent pas un fondement fiable, du fait qu'elles sont incomplètes, pour calculer le comparateur approprié de la pratique privée. L'écart réel entre les revenus gagnés par les avocats indépendants et le traitement des juges constitue un obstacle pour susciter l'intérêt à l'égard d'une nomination à la magistrature parmi les meilleurs membres du Barreau. Cette tendance porte atteinte au facteur même énoncé dans la *Loi sur les juges* concernant le besoin de recruter les meilleurs candidats à la magistrature.

d) Recommandation salariale demandée par l'Association et le Conseil

146. Selon les éléments de comparaison, qu'il s'agisse de l'élément de comparaison du niveau DM-3 ou du revenu des avocats indépendants, le traitement des juges actuel est inadéquat et doit être majoré. Le critère prévu par la loi relatif au recrutement des meilleurs candidats à la magistrature l'exige.
147. Le traitement des juges tire considérablement de l'arrière par rapport à la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3, qui reflète le plus fidèlement la rémunération réelle de ceux-ci, en moyenne. En date du 1^{er} avril 2019, l'écart entre la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 et le traitement d'un juge puîné était de 53 544 \$, soit une différence de -14 %. En supposant que le traitement des juges est ajusté conformément à l'IEAE projeté, il devrait atteindre 378 687 \$ d'ici le 1^{er} avril 2023. La rémunération moyenne totale projetée des fonctionnaires de niveau DM-3 s'élèvera alors à 413 725 \$. Un écart de 35 038 \$ (-8,5 %) subsistera, supérieur à l'écart déjà

considérable de 7,3 % que la Commission Levitt considérait « à la limite de l'équivalence approximative »¹¹⁶.

148. Dans ces circonstances, l'Association et le Conseil font valoir qu'à la lumière des critères prévus par la loi, la Commission devrait, au minimum, recommander une augmentation du traitement des juges pour combler partiellement l'écart important qui existe entre le traitement des juges et l'élément de comparaison du niveau DM-3. Cet écart continuera d'exister dans un avenir proche. Ce qu'il faut retenir, c'est que la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 est composée de la rémunération des hauts fonctionnaires dont les compétences, l'expérience et le niveau de responsabilités se rapprochent le plus de ceux des membres de la magistrature.
149. L'argument en faveur d'une telle augmentation du traitement est renforcé par le fait que les revenus chez les avocats indépendants sont considérablement supérieurs au traitement des juges. Comme il est énoncé ci-dessus dans la rubrique concernant le revenu des avocats indépendants, le revenu des avocats indépendants qui n'ont pas constitué de société professionnelle s'élevait à 550 000 \$ en 2019 au 75^e rang centile, dans les dix principales RMR, selon un seuil des faibles revenus de 80 000 \$, dans le groupe d'âge des 44 à 56 ans. Selon le traitement des juges de 329 900 \$ en 2019, une augmentation de 66,7 % aurait été nécessaire pour égaler le revenu des avocats qui représentent le bassin le plus significatif dans lequel les meilleurs candidats devraient être sélectionnés. Même lorsque la pension des juges est prise en compte à raison d'une valeur de 30,6 %, l'écart en 2019 entre le traitement des juges et le revenu des avocats indépendants (qui n'ont pas constitué de société professionnelle) en fonction des paramètres susmentionnés ne pouvait être comblé que moyennant une augmentation de 27,7 % du traitement des juges.
150. Les chiffres des revenus des avocats indépendants sont encore plus élevés en réalité. Les données utilisées par l'ARC sous-estiment grandement les chiffres, puisqu'elles n'englobent pas le revenu du vaste nombre d'avocats qui ont constitué une société professionnelle. Parmi les avocats assurés et en exercice au pays, 27 % avaient une société professionnelle.

¹¹⁶ Rapport Levitt (2012) au para 52 [RCD, onglet 12].

151. Il importe de rappeler que traditionnellement, la majorité des nominations à la magistrature provenaient de la pratique privée, comme cela devrait être le cas. Dans des circonstances où les gouvernements provinciaux et fédéraux, ainsi que leurs divers organes administratifs, sont parties de façon récurrente à des litiges portés devant les tribunaux, il est important que la majorité des juges qui tranchent les différends entre l'État et les citoyens proviennent de milieux qui les distancient de l'État. Il s'agit d'un élément crucial pour favoriser le maintien de la confiance qu'accordent les Canadiens à leur excellent système judiciaire.
152. Comme il a été mentionné, au fil des décennies, le pourcentage de candidats provenant de la pratique privée a connu une tendance à la baisse. Cette situation soulève des préoccupations quant à l'étendue du bassin de meilleurs candidats disposés à présenter une demande de nomination à la magistrature. La baisse des nominations provenant de ce secteur du monde juridique a peu à voir avec l'impératif de la diversité et beaucoup à voir avec le traitement des juges, qui constitue un obstacle au recrutement d'avocats exerçant en pratique privée à la magistrature.
153. L'Association et le Conseil sont conscients de la conjoncture économique actuelle et particulièrement de la situation financière du gouvernement. Bien que la Commission doive en tenir compte, elle a également un devoir de vigilance quant au critère prévu par la loi qu'est le maintien de la capacité du Canada à recruter les meilleurs candidats à la magistrature.
154. Tant l'élément de comparaison du niveau DM-3 que l'élément de comparaison des avocats indépendants appuient la nécessité d'une augmentation du traitement des juges. La magistrature demande à la Commission d'adopter une approche prenant en compte l'écart de 35 038 \$ qui devrait exister, selon les projections, le 1^{er} avril 2023 entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 et, à la lumière de la situation financière du gouvernement, recommande une augmentation du traitement des juges puînés de manière à ce que la moitié de cet écart, soit une somme de 17 519 \$, soit réduite d'ici la fin du cycle en cours.
155. La réduction de 17 519 \$ de l'écart entre le traitement des juges projeté du 1^{er} avril 2023 et la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 projetée à cette date nécessite une

augmentation de 4,6 %¹¹⁷ du traitement des juges projeté pour 2023 de 378 687 \$. À la lumière de la conjoncture économique actuelle et de la situation financière du gouvernement, la magistrature ne demande pas une augmentation en date du 1^{er} avril 2020 ou 2021, mais propose plutôt que l'augmentation soit répartie sur les deux dernières années de la période couverte par l'examen actuel de la Commission, de manière à ce que le traitement des juges soit augmenté de 2,3 %¹¹⁸ le 1^{er} avril 2022 et de 2,3 % le 1^{er} avril 2023, à l'exclusion de l'indexation en fonction de l'IEAE prévue par la loi. Comme on peut le constater dans le tableau suivant, l'augmentation proposée donnerait lieu à un traitement des juges inférieur de 4,2 % à la rémunération moyenne totale projetée des fonctionnaires de niveau DM-3 à la fin du cycle quadriennal actuel.

Tableau 7
Comparaison entre le traitement des juges compte tenu des augmentations
proposées et la rémunération moyenne totale au niveau DM-3,
2019 à 2023 (chiffres réels et projetés)

Date	Traitement des juges	Rémunération moyenne totale au niveau DM-3	Écart entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale au niveau DM-3	
1 ^{er} avril 2019	329 900 \$	383 454 \$	-14 %	-53 554 \$
1 ^{er} avril 2020	338 800 \$	387 555 \$	-12,6 %	-48 755 \$
1 ^{er} avril 2021	361 500 \$	396 055 \$	-8,7 %	-34 555 \$
1 ^{er} avril 2022	377 553 \$	404 776 \$	-6,7 %	-27 223 \$
1 ^{er} avril 2023	396 206 \$	413 725 \$	-4,2 %	-17 519 \$

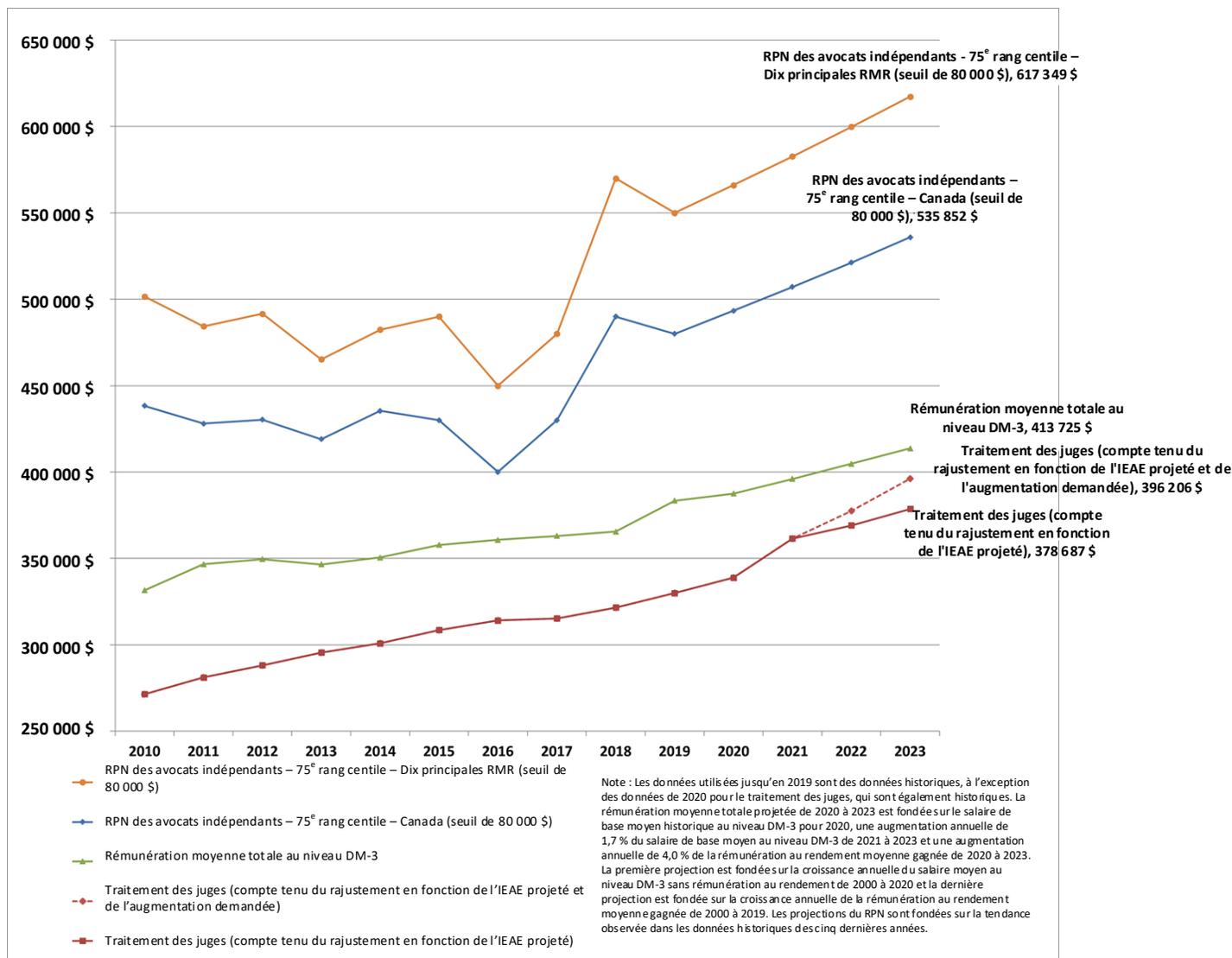
156. Les projections ci-dessus supposent que le rajustement en fonction de l'IEAE prévu à l'article 25 de la *Loi sur les juges* demeurera le même au cours du cycle quadriennal actuel.
157. La représentation graphique qui suit illustre le traitement des juges compte tenu de l'augmentation demandée jusqu'en 2023, comparé au traitement des juges compte tenu

¹¹⁷ Le pourcentage d'augmentation non arrondi s'établirait à 4,62625 %.

¹¹⁸ Le pourcentage d'augmentation non arrondi s'établirait à 2,34058 %.

seulement du rajustement en fonction de l'IEAE projeté, à la rémunération moyenne totale du niveau DM-3 projetée et au revenu projeté des avocats indépendants dans le groupe d'âge des 44 à 56 ans, au 75^e rang centile, selon un seuil des faibles revenus de 80 000 \$, pour tout le Canada et pour les dix principales RMR selon les données de l'ARC.

Graphique 4
Comparaison entre le traitement des juges projeté, le traitement des juges projeté compte tenu de l'augmentation demandée, la rémunération moyenne totale au niveau DM-3 projetée et le revenu de profession net (« RPN ») projeté des avocats indépendants 2010 à 2023



158. L'augmentation proposée vise tant à obtenir l'équivalence par rapport aux sous-ministres principaux qu'à éviter d'exacerber l'écart déjà considérable entre le traitement des juges et le revenu des avocats indépendants. La question du recrutement des meilleurs candidats provenant de la pratique privée demeurera un défi, particulièrement dans certaines parties du pays, mais l'augmentation demandée contribuera à pallier le problème révélé par la diminution des nominations provenant de la pratique privée et l'évaluation transmise par certains juges en chef concernant la difficulté de recruter les meilleurs candidats en pratique privée.
159. L'Association et le Conseil estiment que les facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* et les données pertinentes pour les deux principaux éléments de comparaison aux fins de l'établissement du traitement des juges puînés justifient que cette Commission fasse la recommandation suivante en matière de traitements :

Recommandation : Que le traitement des juges soit majoré de 2,3 % le 1^{er} avril 2022 et de 2,3 % le 1^{er} avril 2023, à l'exclusion de l'indexation en fonction de l'IEAE prévue par la loi.

2. Indemnisation des faux frais

160. Le paragraphe 27(1) de la *Loi sur les juges* prévoit que les juges ont droit à une indemnité pour les faux frais « qu'ils exposent dans l'accomplissement de leurs fonctions ».
161. Une indemnité pour les faux frais de 1 000 \$ par année par juge a été créée en 1980. Elle a été portée à 2 500 \$ en 1989 puis doublée à 5 000 \$ en 2000. Elle n'a pas été majorée depuis. Compte tenu des besoins des juges, intensifiés particulièrement par la transition vers l'adjudication à distance sur une base régulière comme nouvelle normalité, et compte tenu des effets de l'inflation depuis 2000, l'Association et le Conseil demandent à la Commission de recommander une augmentation de l'indemnité pour les faux frais.
162. L'indemnisation des faux frais donne droit au remboursement des débours raisonnables engagés par les juges en exercice. À ce titre, il ne s'agit pas d'une composante de la rémunération de la magistrature. Ce droit est administré par le Commissariat à la magistrature fédérale, qui vérifie chaque réclamation aux termes de lignes directrices

révisées récemment¹¹⁹. Les demandes de remboursement doivent respecter les principes suivants : l'optimisation des ressources, l'imputabilité, la transparence et le respect de l'indépendance judiciaire¹²⁰. Les juges qui n'utilisent pas l'indemnité, ou qui ne l'utilisent qu'en partie, ne reçoivent rien en échange de la partie non utilisée de l'indemnité.

163. Le niveau actuel de l'indemnité pour les faux frais est insuffisant pour un grand nombre de juges. Le Commissariat à la magistrature fédérale publie des *Lignes directrices pour l'indemnité des frais accessoires*, qui énoncent les catégories de dépenses remboursables¹²¹ :

- **Appareils électroniques et autre équipement de bureau**

Ordinateur, imprimante, numériseur, déchiqueteuse, ordinateur portatif, téléphone cellulaire, tablette, accessoires pour ces appareils, logiciels et fournitures de bureau

- **Télécommunications**

Coûts mensuels liés à l'utilisation d'un téléphone cellulaire et d'internet à domicile requis à des fins de recherches et de rédaction de décisions

- **Adhésions et publications juridiques**

Frais d'adhésion payés à des associations juridiques et à des associations professionnelles liées à l'appareil judiciaire (comme l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne des juges des cours supérieures, l'Association internationale des femmes juges); frais liés à l'achat de livres et à des abonnements à des publications à des fins de recherche et de rédaction juridiques

- **Tenue de rigueur en cour**

Coût de la tenue de rigueur en cour, comme les toges, les vestons, les chemises

¹¹⁹ Commissariat à la magistrature fédérale, *Lignes directrices pour l'indemnité des frais accessoires ou faux frais* en date du 1^{er} avril 2020 [RPD, onglet 25].

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.* Voir aussi la liste présentée à l'adresse https://www.fja.gc.ca/JudgesExpenses-DepensesJuges/incidentals-faux_frais/index-fra.html.

ou chemisiers à col cassé, les jupes ou pantalons noirs ou gris, les rabats et les boutons de col

- **Formation des juges et activités de conscientisation ou d'information judiciaire**

Frais de participation à des conférences ou à des colloques qui ne sont pas autrement remboursés en vertu de l'indemnité de conférence, incluant les frais d'inscription, de transport, d'hébergement, de repas et d'autres frais connexes, remboursés conformément aux Lignes directrices pour l'indemnité de conférence; coûts liés à des activités de conscientisation ou d'information judiciaire ou à l'éducation du public, comme prononcer des discours ou des allocutions dans une école ou une université, participer à des réunions du Barreau, participer à des cérémonies judiciaires comme l'assermentation et le départ de juges, être juge à un tribunal-école ou participer à un événement de recrutement d'auxiliaires juridiques, remboursés conformément aux Lignes directrices pour l'indemnité de déplacement

- **Autres frais raisonnables**

Comprennent les frais liés à l'achat, à l'installation et à la surveillance de systèmes de sécurité résidentielle; les coûts raisonnables liés aux porte-documents et aux valises en raison de l'obligation de voyager pour présider à une audience; l'encadrement de documents officiels; les appareils auditifs et les lunettes s'ils ne sont pas couverts par le régime d'assurance; et le stationnement au palais de justice

164. Il est évident que les dépenses dans les six catégories précédentes peuvent facilement dépasser la limite actuelle de 5 000 \$ de l'indemnité pour les faux frais. On peut donner deux exemples à partir de ce qui précède. En premier lieu, les dépenses liées aux publications juridiques peuvent être élevées étant donné que les juges des cours supérieures doivent se tenir à jour dans un vaste éventail de sujets. Plusieurs juges doivent se prononcer sur des questions émanant de domaines allant des litiges civils et commerciaux et de l'insolvabilité au droit de la famille et au droit criminel. De plus, les juges sont tenus de suivre dix journées de formation continue chaque année. Ces débours doivent souvent être réclamés en tant que faux frais s'ils ne peuvent être réclamés en

vertu de l'article 41 (« Dépenses entraînées par les colloques ») et que le juge en chef pertinent donne l'instruction de les réclamer en tant que faux frais.

165. En second lieu, les dépenses liées aux télécommunications comme l'Internet haute vitesse sont devenues indispensables depuis l'avènement de l'adjudication à distance et étant donné la nécessité de gérer les audiences au moyen de plateforme en ligne et de recevoir des documents volumineux par voie électronique. Ces dépenses sont devenues élevées particulièrement pour les juges qui vivent ou travaillent dans des régions rurales ou mal desservies. L'Association a été informée que plus de la moitié des juges sondés récemment payaient plus de 120 \$ par mois (soit 1 440 \$ par année) en frais de service Internet résidentiel. Ce montant représente près de 30 % du montant de l'indemnité actuelle.
166. L'Association et le Conseil croient comprendre, selon les discussions avec le commissaire à la magistrature fédérale que, par exemple, en 2017-2018, près de la moitié des faux frais étaient liés à la technologie requise pour l'exercice des fonctions judiciaires. Cette utilisation aurait été inimaginable en 2000, lorsque l'indemnité pour les faux frais a été fixée à 5 000 \$. La part de l'indemnité pour les faux frais consacrée à la technologie ne fera qu'augmenter de concert avec les arrangements de travail à distance et flexible dans la foulée de la pandémie et au fur et à mesure que ces arrangements deviennent une façon permanente d'administrer le processus judiciaire.
167. Une augmentation de l'indemnité pour les faux frais est également justifiée à la lumière de la transition rapide de la magistrature vers le télétravail et les audiences virtuelles, qui devraient se poursuivre au-delà de la pandémie. Ce n'est pas seulement une question de frais d'accès Internet haute vitesse, mais il s'agit également de toutes les autres dépenses liées au maintien d'un bureau à la maison comme des ordinateurs mis à niveau, des imprimantes, des cartouches d'encre, des casques d'écoute, etc.
168. La transition vers le télétravail représente une « nouvelle normalité ». Par exemple, le gouvernement fédéral a récemment présenté le projet de loi C-23, *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur l'identification des criminels et apportant des modifications connexes à d'autres lois (réponse à la COVID-19 et autres mesures)*. Le projet de loi C-23 propose un certain nombre de modifications permanentes au *Code criminel* qui élimineraient un certain nombre de restrictions touchant les audiences à distance afin d'améliorer

« l'efficacité et l'efficacité des procédures pénales pendant et après la pandémie de COVID-19 » (document d'information du gouvernement). Les modifications proposées apportent des changements permanents qui 1) permettraient l'utilisation de moyens électroniques aux fins de la sélection du jury; 2) augmenteraient, pour les accusés et les contrevenants, la disponibilité des comparutions à distance; et 3) prévoiraient la participation des jurés éventuels dans le cadre du processus de sélection du jury par vidéoconférence.

169. Ces changements ont été accueillis par la magistrature et s'inscrivent entièrement dans les recommandations du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien sur les enjeux juridiques liés à la COVID-19. Le groupe de travail a formulé la recommandation suivante :

1. Toutes les instances judiciaires (tribunaux judiciaires et administratifs, commissions, etc.) devraient adopter les mesures suivantes à titre permanent pour améliorer l'accès à la justice, moderniser le système et s'attaquer aux problèmes qui le minent depuis longtemps :

a) Permettre les procédures à distance (par vidéo, en ligne, par téléphone) pour les conférences en vue d'un règlement amiable, les interrogatoires préalables et des audiences, motions, procès et appels variés, et les maintenir en particulier pour les questions de procédure, les procédures non contestées et les affaires plus courtes ou moins complexes. Bien que ce soit le tribunal ou l'organe judiciaire qui décide au bout du compte si une procédure doit être menée en ligne ou non, les parties devraient avoir la possibilité d'être entendues et de présenter leur position sur la question¹²².

170. Le groupe de travail reconnaît que ces changements permanents nécessitent un investissement de taille :

Disons-le sans ambages : les investissements et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les nouvelles mesures, pratiques et technologies présentées dans ce rapport seront considérables, et nous sommes conscients que les recommandations formulées ici seront dispendieuses. Nous connaissons également les difficultés et les pressions financières que subissent les gouvernements, particulièrement dans le contexte de la pandémie. Nous sommes toutefois d'avis que les coûts sociaux et économiques engendrés par la pénurie de ressources

¹²² Association du Barreau canadien, *Point de non-retour : Rapport du groupe de travail de l'ABC sur les enjeux juridiques liés à la COVID-19*, février 2021 à la p 11 [RPD, onglet 29].

judiciaires et les retombées financières très claires que permettrait un système moderne et accessible justifient des investissements accrus¹²³.

171. La magistrature a relevé les défis posés par la COVID-19, comme elle le devait, afin de faire en sorte que le système judiciaire demeure fonctionnel et réactif pour les citoyens malgré les grandes difficultés logistiques auxquelles elle était confrontée au début de la pandémie. Les membres de la magistrature ont fait face à des dépenses additionnelles associées à cette transition imprévue vers un environnement de travail à distance. Cette transition comprend les frais associés à la technologie relative aux audiences virtuelles et les frais d'utilisation accrue d'Internet et du téléphone.
172. Alors que les procédures virtuelles deviennent de plus en plus courantes, et que la magistrature s'adapte à un environnement de travail à distance et flexible à long terme, les juges qui ont engagé et continueront à l'avenir d'engager des débours raisonnables additionnels devaient avoir droit à un remboursement au moyen d'une indemnité pour les faux frais majorée.
173. Comme le démontre le tableau qui suit, entre 2016 et 2020, plus de 70 % des juges ont atteint près du maximum de l'indemnité pour les faux frais (en ayant utilisé une somme de 4 000 \$ ou plus).

Année d'imposition	Utilisation de l'indemnité pour les faux frais (pourcentage des juges)				
	5 000 \$	4 000 \$ à 4 999 \$	1 001 \$ à 3 999 \$	1 \$ à 1 000 \$	0 \$
2016/2017	42,2 %	28,1 %	26,1 %	2,1 %	1,5 %
2017/2018	45,3 %	27,1 %	23,5 %	2,1 %	2,1 %
2018/2019	45,2 %	25,9 %	24,3 %	3,0 %	1,6 %
2019/2020	45,3 %	23,7 %	25,1 %	3,7 %	2,2 %

174. Dans le cadre de l'analyse du tableau statistique ci-dessus, il importe de garder à l'esprit qu'une utilisation inférieure de l'indemnité pour les faux frais par certains juges ne justifie pas de pénaliser ceux qui en ont besoin davantage. Ce besoin est réel, et les intérêts de la justice sont servis par le fait qu'il est comblé.

¹²³ *Ibid* à la p 24 [RPD, onglet 29].

175. Pour atteindre son objectif, l'indemnité pour les faux frais doit pouvoir s'adapter aux débours additionnels que les membres de la magistrature ont engagés et continueront d'engager dans le cadre de la modernisation du système judiciaire.
176. Lorsque la question de l'indemnité pour les faux frais a été soulevée par le passé, c'était parce que la Commission Drouin était d'accord que « l'indemnité pour les faux frais devrait être augmentée, en vue de mieux refléter le coût des biens de consommation offerts sur le marché d'aujourd'hui »¹²⁴. Cette observation est particulièrement pertinente durant la période actuelle.
177. En plus de ce qui précède, l'inflation en elle-même depuis 2000 justifierait une augmentation de cette indemnité. Selon le professeur Hyatt, si l'indemnité pour les faux frais était rajustée conformément à l'augmentation de l'IPC depuis 2000, elle s'élèverait à 7 245 \$¹²⁵. En effet, l'omission de rajuster le montant de l'indemnité pour les faux frais afin de tenir compte de l'inflation constitue une réduction de facto de cette indemnité.
178. Accessoirement, l'Association et le Conseil demandent à la Commission de recommander un changement dans la terminologie française concernant l'indemnité pour les faux frais pour passer de l'expression « faux frais » à « frais de fonction », puisque l'expression actuelle ne reflète pas bien le concept d'une indemnité pour les frais de fonction, et laisse entendre à tort que les débours en question sont « faux » ou « artificiels ».

Recommandation : Que l'indemnité pour les faux frais prévue au paragraphe 27(1) de la *Loi sur les juges* soit majorée pour passer de 5 000 \$ à 7 500 \$ par juge par année. Que l'expression « faux frais » dans la version française de la *Loi sur les juges* soit remplacée par l'expression « frais de fonction ».

3. Frais de représentation

179. Le paragraphe 27(6) de la *Loi sur les juges* prévoit que certains juges peuvent recevoir, à titre de frais de représentation, le remboursement des dépenses de déplacement et autres dépenses raisonnables engagées dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions extrajudiciaires.

¹²⁴ Rapport Drouin (2000) à la p 60 [RCD, onglet 9].

¹²⁵ Rapport du professeur Doug Hyatt à la p 5 [annexe A].

180. L'indemnité pour les frais de représentation des juges en chef des cours d'appel a été fixée à 12 500 \$ en 2000 par la Commission Drouin. La Commission Drouin a également fixé l'indemnité pour les frais de représentation des juges en chef et juges en chef adjoints de première instance à 10 000 \$. La Commission McLennan, en 2004, a fixé l'indemnité pour les frais de représentation des juges principaux régionaux à 5 000 \$. Les indemnités pour les frais de représentation n'ont pas augmenté depuis. Une augmentation de l'indemnité pour les frais de représentation est nécessaire à la lumière de l'inflation.
181. L'indemnité pour les frais de représentation prévue par la *Loi sur les juges* reconnaît la responsabilité spéciale qu'ont les juges en chef et les autres juges principaux d'administrer leurs tribunaux d'une manière qui entretienne la sensibilisation et la confiance du public dans la magistrature.
182. Nous constatons que les juges en chef des cours d'appel possèdent la désignation de juge en chef de la province et sont responsables du système judiciaire dans cette province. Tout au long de l'année, les juges en chef des cours d'appel, les juges en chef de première instance, les juges en chef adjoints et les juges principaux régionaux engageront des débours liés à la représentation du système judiciaire et de leurs tribunaux en s'acquittant d'obligations supplémentaires spéciales qui découlent de leurs fonctions, y compris la tenue et l'organisation d'événements avec les tribunaux, la communauté juridique élargie, le gouvernement et le public, et la participation à ceux-ci. Les juges en chef, les juges en chef adjoints et les juges principaux régionaux n'ont pas accès à un autre financement pour ces débours engagés dans l'exercice de leurs fonctions.
183. Selon le professeur Hyatt, si les indemnités pour les frais de représentation étaient rajustées en fonction de l'augmentation de l'IPC depuis 2000 (pour les juges en chef des cours d'appel et les juges en chef et juges en chef adjoints de première instance) ou depuis 2004 (pour les juges principaux régionaux), elles seraient évaluées comme suit : 18 113 \$ pour les juges en chef des cours d'appel, 14 490 \$ pour les juges en chef et juges en chef adjoints de première instance et 6 600 \$ pour les juges principaux régionaux¹²⁶. Une recommandation devrait également être formulée en vue d'augmenter de manière correspondante l'indemnité offerte aux juges puînés de la Cour suprême du Canada et au juge en chef du Canada en vertu du paragraphe 27(6) de la *Loi sur les*

¹²⁶ Rapport du professeur Doug Hyatt à la p 5 [annexe A].

juges. À l'instar de l'indemnité pour les faux frais, l'omission de rajuster le montant de l'indemnité pour les frais de représentation afin de tenir compte de vingt années d'inflation constitue une réduction de fait du montant de cette indemnité.

184. L'Association et le Conseil soulignent que l'indemnité pour les frais de représentation constitue le droit au remboursement des dépenses raisonnables associées à l'exercice des fonctions extrajudiciaires des juges en chef, des juges en chef adjoints et des juges principaux régionaux, sous réserve du mandat d'audit du commissaire à la magistrature fédérale à l'intérieur du cadre des lignes directrices révisées récemment¹²⁷. À ce titre, il ne s'agit pas d'une composante de la rémunération de la magistrature, et les juges qui n'utilisent pas l'indemnité, ou qui ne l'utilisent qu'en partie, ne reçoivent rien en échange de la partie non utilisée de l'indemnité.

Recommandation : Que l'indemnité pour les frais de représentation prévue au paragraphe 27(6) de la *Loi sur les juges* soit majorée comme suit : de 18 750 \$ à 25 000 \$ aux termes l'alinéa 27(6)a); de 12 500 \$ à 17 500 \$ aux termes de l'alinéa 27(6)c); de 10 000 \$ à 15 000 \$ aux termes des alinéas 27(6)b), d), e) et f); et de 5 000 \$ à 7 500 \$ aux termes de l'alinéa 27(6)g).

4. Assurance-vie pour les juges en chef à la retraite

185. Le Conseil profite de l'occasion pour attirer l'attention de la Commission sur une question isolée concernant l'assurance-vie à l'intention des juges en chef à la retraite.
186. Lorsqu'un juge en chef démissionne de ses fonctions et choisit le statut de juge surnuméraire, il reçoit le traitement d'un juge puîné. Toutefois, le paragraphe 43(1) de la *Loi sur les juges* prévoit que lorsqu'un juge en chef choisit le statut de juge surnuméraire, il reçoit une pension fondée sur le traitement d'un juge en chef au moment du départ à la retraite, même s'il ne s'agit pas de son traitement le plus récent. Le niveau de la pension reflète le poste aux gains les plus élevés par opposition au poste le plus récent.
187. Cette approche n'a pas été reflétée dans le programme d'assurance offert à la magistrature. En vertu de l'article 41.2 de la *Loi sur les juges*, le Conseil du Trésor a établi pour les juges un programme d'assurance, qui comprend une assurance-vie après la

¹²⁷ Commissariat à la magistrature fédérale, *Lignes directrices pour l'indemnité des frais accessoires ou faux frais* en date du 1^{er} avril 2020 [RPD, onglet 26].

retraite (« **Programme** »). Contrairement au régime de pensions pour les anciens juges en chef, le Programme prévoit que l'assurance-vie après la retraite est égale au salaire final dans la première année de retraite et qu'elle diminue de 25 % par année jusqu'à un minimum de 25 % du salaire final rajusté dans la quatrième année de retraite. Le Programme ne prévoit pas d'exception pour les juges en chef qui ont démissionné de leurs fonctions et qui ont ensuite choisi le statut de juge surnuméraire, et dont le salaire final est celui d'un juge puîné. En d'autres termes, il dissuade les juges en chef de choisir le statut de juge surnuméraire d'une façon que la *Loi sur les juges* évite expressément de par son approche en matière de pension.

188. Le Conseil demande à la Commission de recommander que le Conseil du Trésor modifie le Programme afin de refléter l'approche adoptée dans le paragraphe 43(1) de la *Loi sur les juges* et prévoir que l'assurance-vie après la retraite dans la première année de retraite des juges en chef ayant choisi le statut de juge surnuméraire correspondra au traitement d'un juge en chef.

Recommandation : Que le Conseil du Trésor modifie le programme d'assurance offert à la magistrature afin de prévoir que l'assurance-vie après la retraite dans la première année de retraite des juges en chef qui ont choisi le statut de juge surnuméraire correspondra au traitement d'un juge en chef.

5. Dépens liés à la participation de la magistrature à un renvoi devant la Commission en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*

189. Comme il en est question dans la rubrique du mémoire de l'Association et du Conseil portant sur les dépens, l'Association et le Conseil ne sollicitent aucune modification au paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges*, aux termes duquel la magistrature a droit au remboursement des deux tiers des dépens liés à sa participation aux examens quadriennaux de la Commission. Cependant, selon l'expérience récente, l'Association et le Conseil attirent l'attention de la Commission sur la question des dépens liés à la participation de la magistrature aux renvois devant la Commission en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*.
190. Le 31 mai 2019, le ministre de la Justice a renvoyé un examen devant être entrepris par la Commission Rémillard en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*. Le ministre, dans une lettre adressée à la Commission, avec copie à l'Association, au Conseil et aux

protonotaires de la Cour fédérale, demandait à la Commission d'entreprendre un examen portant sur la question suivante :

[L]es effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature.

191. L'Association considère que la magistrature a l'obligation légale et constitutionnelle, en vertu de la *Loi sur les juges*, de participer aux travaux de la Commission et d'attirer l'attention de cette dernière sur les facteurs pertinents à son examen. Il en est ainsi, que l'examen concerne un nombre infinitésimal de juges, comme c'était le cas pour le renvoi de mai 2019, ou tous les juges de nomination fédérale, comme c'est le cas pour les examens quadriennaux. En effet, la légitimité même d'un examen aux termes d'un renvoi du ministre repose sur la participation de la magistrature. Par conséquent, le 18 juillet 2019, l'Association a formulé des soumissions motivées concernant la modification proposée de la *Loi sur les juges*.
192. L'Association a demandé à la Commission de recommander que le gouvernement rembourse intégralement les dépens engagés par l'Association pour participer à l'examen. La Commission Rémillard a refusé de formuler une telle recommandation, mentionnant la disposition relative au remboursement des deux tiers des frais de représentation de la magistrature prévu au paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges*.
193. L'Association est un organisme d'adhésion volontaire à but non lucratif. Le financement de ses activités, destinées à l'avancement de ses fins d'intérêt public, dépend entièrement des cotisations annuelles de ses membres.
194. La participation de l'Association à l'examen quadriennal de la Commission constitue un poste important du budget de l'Association, lequel est établi annuellement afin d'accumuler suffisamment de fonds pour couvrir ces frais aux quatre (4) ans. Ces fonds sont nécessaires pour couvrir la tranche d'un tiers des frais de représentation engagés pendant l'examen quadriennal et non remboursés par le gouvernement en vertu du paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges*.
195. Contrairement aux dépens prévisibles liés aux examens quadriennaux, tout renvoi du ministre à la Commission en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* est

inattendu. Tant le renvoi que le moment où il est effectué résultent d'une décision unilatérale du gouvernement. Les dépens liés à la participation de l'Association ne peuvent faire partie du budget de celle-ci de la même façon que sa participation à l'examen quadriennal de la Commission.

196. Au demeurant, l'Association, à titre d'organisation représentant la magistrature de nomination fédérale, est tenue de participer aux travaux de la Commission et d'attirer l'attention de cette dernière sur les facteurs pertinents à son examen. Dans de telles circonstances, nous soumettons qu'à des fins d'équité, l'Association doit recevoir un remboursement intégral des dépens liés à sa participation à un processus de renvoi amorcé par le ministre, processus auquel le gouvernement participe à l'aide d'une représentation juridique financée par les deniers publics.
197. Pour ces motifs, l'Association demande à la Commission de recommander que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin de prévoir que malgré les paragraphes 26.3(1) et (2) de la *Loi sur les juges*, un représentant de la magistrature (identifié en vertu du paragraphe 26.3(1)) qui participe à un examen de la Commission aux termes d'un renvoi en vertu du paragraphe 26(4) a droit au remboursement intégral des dépens liés à sa participation à l'examen, déterminés conformément au paragraphe 26.3(3).

Recommandation : Que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin de prévoir que malgré les paragraphes 26.3(1) et (2) de la *Loi sur les juges*, un représentant de la magistrature (identifié en vertu du paragraphe 26.3(1)) qui participe à un examen de la Commission aux termes d'un renvoi en vertu du paragraphe 26(4) ait droit au remboursement intégral des dépens liés à sa participation à l'examen, déterminés conformément au paragraphe 26.3(3).

VI. DÉPENS

198. En vertu du paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges*, la magistrature a droit au remboursement des deux tiers des dépens liés à sa participation à l'examen de la Commission. La Commission Block a recommandé de ne pas modifier cette proportion, tandis que la Commission Levitt et la Commission Rémillard n'ont pas fait de

recommandation visant les dépens de la magistrature¹²⁸. L'Association et le Conseil ne cherchent pas, à ce stade, à modifier cette disposition.

VII. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DEMANDÉES

199. Voici un résumé des recommandations demandées par la magistrature :

Recommandation : Que le traitement des juges soit majoré de 2,3 % le 1^{er} avril 2022 et de 2,3 % le 1^{er} avril 2023, à l'exclusion de l'indexation en fonction de l'IEAE prévue par la loi.

Recommandation : Que l'indemnité pour les faux frais prévue au paragraphe 27(1) de la *Loi sur les juges* soit majorée pour passer de 5 000 \$ à 7 500 \$ par juge par année. Que l'expression « faux frais » dans la version française de la *Loi sur les juges* soit remplacée par l'expression « frais de fonction ».

Recommandation : Que l'indemnité pour les frais de représentation prévue au paragraphe 27(6) de la *Loi sur les juges* soit majorée comme suit : de 18 750 \$ à 25 000 \$ aux termes l'alinéa 27(6)a); de 12 500 \$ à 17 500 \$ aux termes de l'alinéa 27(6)c); de 10 000 \$ à 15 000 \$ aux termes des alinéas 27(6)b), d), e) et f); et de 5 000 \$ à 7 500 \$ aux termes de l'alinéa 27(6)g).

Recommandation : Que le Conseil du Trésor modifie le programme d'assurance offert à la magistrature afin de prévoir que l'assurance-vie après la retraite dans la première année de retraite des juges en chef qui ont choisi le statut de juge surnuméraire correspondra au traitement d'un juge en chef.

Recommandation : Que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin de prévoir que malgré les paragraphes 26.3(1) et (2) de la *Loi sur les juges*, un représentant de la magistrature (identifié en vertu du paragraphe 26.3(1)) qui participe à un examen de la Commission aux termes d'un renvoi en vertu du paragraphe 26(4) ait droit au remboursement intégral des dépens liés à sa participation à l'examen, déterminés conformément au paragraphe 26.3(3).

¹²⁸ La Commission Rémillard a en fait étudié une demande des protonotaires visant le remboursement intégral des frais de représentation et a recommandé que 95 % de leurs frais de représentation raisonnables soient remboursés par le gouvernement.

Le tout respectueusement soumis pour le compte de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature.

Montréal, le 29 mars 2021

(s) Pierre Bienvenu

Pierre Bienvenu, Ad. E.
Jean-Simon Schoenholz
**Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L.,
s.r.l.**
1, Place Ville Marie
Bureau 2500
Montréal (Québec) H3B 1R1

Azim Hussain
Cabinet d'avocats NOVAlex Inc.
1195, rue Wellington
Bureau 301
Montréal (Québec) H3C 1W1

Avocats de l'Association canadienne des
juges des cours supérieures et du Conseil
canadien de la magistrature

ANNEXE A :
RÉSUMÉ DE L'HISTORIQUE
DU PROCESSUS DES COMMISSIONS TRIENNALES ET QUADRIENNALES

1. Avant 1981, des comités de consultation examinaient la rémunération des juges et présentaient des recommandations au gouvernement¹²⁹. Comme le faisait remarquer la Commission Drouin, ce processus s'avérait insatisfaisant parce que « bon nombre » des recommandations du comité de consultation « n'ont pas été mises en œuvre ou ont été ignorées » et que « le processus servait simplement à demander au gouvernement de remplir ses obligations constitutionnelles »¹³⁰.
2. En 1982, le processus des commissions triennales a été établi. Aux termes de l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*, suivant son libellé de l'époque, la commission triennale était chargée d'examiner la question de savoir si la rémunération des juges était adéquate et de faire des recommandations à ce sujet au ministre de la Justice. L'objectif de ce processus était de dépolitiser le processus d'établissement des traitements et des autres prestations accordés aux juges afin de préserver l'indépendance de la magistrature.
3. Le processus des commissions triennales n'obligeait en rien le gouvernement à donner suite aux recommandations des commissions triennales.
4. Cette absence d'obligation s'est révélée une lacune fondamentale et tous s'entendent pour dire que le processus des commissions triennales fut un échec. Bon nombre des recommandations des cinq commissions triennales en matière de traitements ont été ignorées, n'ont pas été mises en œuvre et ont fait l'objet d'un débat politisé¹³¹.
5. Il convient de rappeler ce que la Commission Scott a affirmé, en 1996, vers la fin du processus des commissions triennales :

L'objectif visé en créant cette commission était de s'assurer que, grâce à la constitution d'un organisme qui serait indépendant à la fois du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif, le Parlement reçoive une série de recommandations objectives et équitables

¹²⁹ Deux comités de consultation ont été présidés par Irwin Dorfman, c.r. (rapport remis le 22 novembre 1978) et Jean de Grandpré (rapport remis le 21 décembre 1981), respectivement.

¹³⁰ Rapport Drouin (2000) à la p 2 [RCD, onglet 9].

¹³¹ Les rapports des commissions triennales ont été les suivants : Rapport Lang (1983), Rapport Guthrie (1987), Rapport Courtois (1990), Rapport Crawford (1993) et Rapport Scott (1996) [RPD, onglets 20 à 24].

dictées par l'intérêt public. Ce mécanisme devait également avoir pour effet de préserver l'indépendance de la magistrature tout en attirant les meilleurs candidats à la charge de juge. Le concept à la base de la création de la commission d'examen triennal était que, grâce aux recommandations ainsi formulées par une commission indépendante constituée à intervalles réguliers, le processus serait dépolitisé et que l'indépendance judiciaire serait ainsi préservée.

L'idée était bonne, mais il semble que les hypothèses qui la sous-tendaient étaient naïves. En pratique, on n'a pas réussi à atteindre les objectifs visés. Depuis la création de la première commission triennale, quatre commissions ont été constituées, en l'occurrence les commissions Lang (1983), Guthrie (1986), Courtois (1989) et Crawford (1992). Malgré les enquêtes approfondies et les recherches exhaustives qui ont été effectuées dans chaque cas, les recommandations que ces commissions ont formulées au sujet de l'établissement du traitement et des autres avantages pécuniaires des juges n'ont pratiquement connu aucune suite. Cet état de fait s'explique largement par des raisons d'ordre politique¹³².

6. Auparavant, la Commission Crawford s'était plainte en 1993 du retard pris par le gouvernement dans la suite à donner aux recommandations de la commission triennale :

Le respect manifesté pour le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la conception du processus de la Commission triennale a été entaché par le manque d'empressement des gouvernements successifs, une fois les rapports des commissions présentés aux ministres de la Justice et déposés au Parlement. S'il n'est pas donné suite aux rapports avec assez de promptitude, l'ensemble du processus d'examen ne peut que perdre de la crédibilité. La Commission signale, par exemple, que le projet de loi (C-50) concrétisant la réaction du gouvernement à la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (Commission Courtois) n'a été déposé au Parlement qu'en décembre 1991 et que, presque à la fin du mandat de l'actuelle commission, cette mesure relativement peu complexe n'a toujours pas été adoptée¹³³.

7. L'ancien juge en chef Lamer a commenté l'état déplorable de cet important processus en 1994 dans un discours devant le Conseil de l'Association du Barreau canadien, discours au cours duquel il a affirmé à propos de la commission triennale : « [elle] paraît bien sur

¹³² Rapport Scott (1996) aux p 7 et 8 [RPD, onglet 24].

¹³³ Rapport Crawford (1993) à la p 7 [RPD, onglet 23].

papier, mais pose un problème. Elle ne fonctionne pas. Pourquoi? Parce que l'Exécutif et le Parlement ne lui ont jamais donné une véritable chance » [notre traduction]¹³⁴.

A. Le Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.

8. En 1997, la Cour suprême du Canada a expliqué dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* que la Constitution exigeait l'existence d'un organisme comme une commission devant s'interposer entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État. Cet organisme a pour rôle de dépolitiser le processus de détermination des mesures concernant la modification ou le gel de la rémunération des juges.
9. Cet objectif est réalisé en confiant à cet organisme la tâche précise, à intervalles réguliers, de présenter à l'exécutif et à la législature un rapport sur les traitements et autres avantages accordés aux juges. La Cour a indiqué que l'organisme devait être indépendant, objectif et efficace pour être constitutionnel¹³⁵. Toute modification aux traitements des juges apportée sans recours au préalable à cet organisme serait inconstitutionnelle¹³⁶.
10. L'existence de cet organisme garantit aussi que la magistrature ne se trouve pas à devoir négocier son traitement directement avec le gouvernement, ce qui est fondamentalement incompatible avec le principe de l'indépendance de la magistrature¹³⁷.
11. Un élément essentiel à l'efficacité de cet organisme est la mise en œuvre en temps utile de ses recommandations, ou une réponse rapide du gouvernement en question fournissant des motifs légitimes à un refus éventuel d'appliquer les recommandations¹³⁸.

B. Le processus des commissions quadriennales et la première commission quadriennale

12. Pour donner suite à l'impératif constitutionnel énoncé par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* en

¹³⁴ L'honorable juge en chef Lamer, « Remarks by the Rt. Honourable Antonio Lamer, P.C., Chief Justice of Canada, to the Council of the Canadian Bar Association Annual Meeting » (20 août 1994) à la p 10 [non publié] [RPD, onglet 18].

¹³⁵ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, supra aux para 169 à 175 [RCD, onglet 4]; voir aussi *Bodner*, supra au para 16 [RCD, onglet 6].

¹³⁶ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, supra au para 147 [RCD, onglet 4].

¹³⁷ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, supra au para 186 [RCD, onglet 4].

¹³⁸ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, supra aux para 179 et 180 [RCD, onglet 4].

1998 et a créé la commission quadriennale. Un aspect essentiel de ces modifications avait trait à l'obligation imposée au ministre de la Justice de donner suite aux recommandations de la commission quadriennale dans un délai de six (6) mois suivant leur réception. Étant donné que le mandat de la commission commençait le 1^{er} septembre, et qu'elle devait déposer son rapport dans les neuf (9) mois qui suivaient le début de son mandat, l'échéance fixée pour la réponse du ministre tombait à la fin de novembre de l'année suivante¹³⁹.

13. La première commission quadriennale, mise sur pied en 1999, était présidée par M. Richard Drouin, c.r. Les autres membres étaient M^{me} Eleanore Cronk (maintenant juge à la Cour d'appel de l'Ontario) et M. Fred Gorbet. Le Rapport Drouin a été déposé le 31 mai 2000. Il s'agissait d'un rapport impressionnant, bien réfléchi à tout point de vue. La Commission Drouin a bien noté que la commission triennale avait été un échec malgré son objectif de dépolitisation du processus¹⁴⁰.
14. La réponse du gouvernement au Rapport Drouin a représenté une amélioration par rapport aux réponses antérieures du gouvernement aux rapports des commissions triennales. Le 13 décembre 2000, le gouvernement a donné suite au Rapport Drouin conformément au paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges*. Le gouvernement a accepté toutes les recommandations de la Commission Drouin sauf deux¹⁴¹, et des modifications

¹³⁹ Comme il est exposé ci-dessous, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* en 2012 après le Rapport Levitt de manière à changer la date du début du mandat de la commission pour le 1^{er} octobre et à réduire à quatre (4) mois le délai dans lequel le ministre de la Justice doit donner suite aux recommandations de la commission quadriennale. En 2017, après le Rapport Rémillard, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* de manière à changer la date de début du mandat de la commission pour la faire passer du 1^{er} octobre au 1^{er} juin.

¹⁴⁰ Rapport Drouin (2000) à la p 2 [RCD, onglet 9].

¹⁴¹ Les deux exceptions concernaient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire et le remboursement des frais engagés par la magistrature pour sa représentation devant la commission quadriennale. Les juges surnuméraires sont des juges admissibles à la retraite qui décident plutôt de continuer à siéger. Leur charge de travail est déterminée de concert avec les juges en chef dont ils relèvent. Elle correspond parfois à une charge de travail à plein temps, et souvent elle s'en approche. Elle n'est jamais inférieure à 50 % d'une charge de travail à temps plein. La Commission Drouin avait recommandé qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire pour une période maximum de dix ans à partir du moment où ils deviendraient admissibles à une pleine pension (Recommandation 8). Dans sa réponse au Rapport Drouin, la ministre a indiqué que le gouvernement n'était pas disposé à accepter la Recommandation 8 pour le moment. Les raisons invoquées comprenaient la nécessité de consulter les provinces et les territoires, le fait que la Cour suprême du Canada étudierait bientôt, dans l'arrêt *Mackin c Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 RCS 405, d'importantes questions constitutionnelles se rapportant au statut des juges surnuméraires et, de façon plus générale, la nécessité d'obtenir davantage d'information au sujet de la contribution des juges surnuméraires. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mackin* a été rendue le 14 février 2002. Pour ce qui est des consultations projetées avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, celles-ci devaient se dérouler rapidement. En l'occurrence, ce n'est que le 19 août 2003 que la magistrature a été informée de la décision du gouvernement d'accepter la Recommandation 8. De plus, le gouvernement a pris le parti de n'apporter les modifications nécessaires à la *Loi sur les juges* que dans le cadre de l'ensemble des modifications qui devaient

relatives à la *Loi sur les juges* mettant en œuvre la réponse du gouvernement ont été adoptées rapidement, en juin 2001.

C. La Commission McLennan

15. La deuxième commission quadriennale, la Commission McLennan, a été mise sur pied en septembre 2003. Elle était présidée par Roderick McLennan, c.r., et ses deux autres membres étaient Gretta Chambers, C.C. et Earl Cherniak, c.r. Conformément à la *Loi sur les juges*, la Commission a remis son rapport le 31 mai 2004.
16. La principale question en litige entre la magistrature et le gouvernement soumise à la Commission McLennan avait alors trait à l'établissement du traitement des juges. Lorsque la Commission McLennan a entrepris son enquête, le traitement d'un juge puîné était fixé à 216 600 \$.
17. L'Association et le Conseil ont fait valoir à la Commission que, d'après le niveau de rémunération des groupes de comparaison habituels, tel que calculé par le Rapport Drouin, le traitement d'un juge puîné devrait être porté à 253 880 \$ à partir du 1^{er} avril 2004, plus une augmentation annuelle de 3 000 \$ en 2005, 2006 et 2007, en sus de l'indexation en fonction de l'indice de l'ensemble des activités économiques (« IEAE ») prévue dans la *Loi sur les juges*. De son côté, le gouvernement proposait de porter ce traitement à 226 300 \$ à partir du 1^{er} avril 2004, y compris l'IEAE de 2004, et des augmentations annuelles de 2 000 \$ en 2005, 2006 et 2007, en sus de l'IEAE pour 2005, 2006 et 2007. Comme le faisait observer la Commission McLennan, compte tenu des augmentations annuelles de 2 000 \$ envisagées par le gouvernement, la proposition du gouvernement équivalait à une augmentation de 7,25 % sur ces années, en plus de l'IEAE de 2005, 2006 et 2007¹⁴².
18. La Commission McLennan a recommandé une augmentation portant le traitement des juges puînés à 240 000 \$ à partir du 1^{er} avril 2004, y compris l'IEAE de cette année-là, plus l'IEAE à partir du 1^{er} avril de chacune des trois années suivantes, comme le prévoyait

suivre sa réponse au rapport de la commission subséquente, la Commission McLennan. Ces modifications n'ont été apportées qu'en décembre 2006, six ans et demi (6½ ans) après la recommandation en ce sens de la Commission Drouin. Dans l'intervalle, les juges qui auraient pu tirer parti de cette recommandation ont été privés de cet avantage. Il importe de remarquer que, contrairement au cas d'un retard touchant la mise en œuvre d'une recommandation salariale, le retard dans la mise en œuvre de la Recommandation 8 ne pouvait pas être compensé par des mesures de redressement rétroactives, et il ne l'a pas été.

¹⁴² Rapport McLennan (2004) à la p 27 [RCD, onglet 10].

déjà la *Loi sur les juges*. La Commission n'a pas recommandé les augmentations annuelles proposées par le gouvernement et appuyées par l'Association et le Conseil en sus de l'IEAE.

19. La recommandation de la Commission représentait une augmentation unique de 10,8 % pour la période de quatre ans commençant le 1^{er} avril 2004, en sus de l'IEAE pour les années 2005, 2006 et 2007, comparativement à l'augmentation de 7,25 % proposée par le gouvernement.

1. La réponse du gouvernement au Rapport McLennan

20. La réponse du gouvernement au Rapport McLennan et les retards accusés dans la mise en œuvre partielle du rapport ont préoccupé la magistrature au plus haut point. Pour les motifs exposés dans les lignes qui suivent, l'Association et le Conseil ont fait observer qu'on avait de nouveau laissé la politisation envahir le processus de détermination du traitement des juges. Le processus naissant et encore fragile des commissions quadriennales s'en trouvait menacé, comme cela avait été le cas de la commission triennale, qui s'était soldée par un échec.
21. Le 20 novembre 2004, le ministre de la Justice a publié la réponse du gouvernement (« **première réponse** ») au Rapport McLennan, en application du paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges*¹⁴³. La première réponse acceptait toutes les recommandations de la Commission McLennan, sauf une¹⁴⁴.
22. En ce qui a trait au traitement des juges, le ministre a indiqué dans la première réponse que la Commission McLennan avait « mis dans la balance tous les facteurs [prévus par la loi] »¹⁴⁵ et avait fourni des explications « compréhensives et réfléchies »¹⁴⁶ à l'appui de

¹⁴³ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (20 novembre 2004) [RCD, onglet 10(a)].

¹⁴⁴ Le gouvernement a rejeté la recommandation de la Commission McLennan quant au remboursement de la totalité des débours et de 66 % des honoraires d'avocats engagés par la magistrature. Le gouvernement a plutôt proposé dans sa première réponse de rembourser au total 66 % de l'ensemble des coûts.

¹⁴⁵ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (20 novembre 2004) à la p 4 [RCD, onglet 10(a)].

¹⁴⁶ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (20 novembre 2004) à la p 2 [RCD, onglet 10(a)].

ses conclusions. Le ministre a indiqué que l'augmentation de traitement recommandée par la Commission McLennan « sembl[ait] raisonnable »¹⁴⁷.

23. Le 20 mai 2005, le gouvernement a déposé le projet de loi C-51 afin de mettre en œuvre son acceptation des recommandations de la Commission McLennan, notamment sa recommandation relative aux traitements. Le projet de loi a franchi l'étape de la première lecture et devait être renvoyé à un comité après sa deuxième lecture. Toutefois, il est mort au Feuilleton à la dissolution du Parlement le 29 novembre 2005.

2. La deuxième réponse du nouveau gouvernement au Rapport McLennan

24. Un nouveau gouvernement a été élu le 23 janvier 2006. Peu de temps après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, le ministre de la Justice alors en poste a cru pouvoir publier une deuxième réponse au Rapport McLennan le 29 mai 2006¹⁴⁸ (« **deuxième réponse** »). Le 31 mai 2006, le gouvernement a déposé le projet de loi C-17 à la Chambre des communes, lequel devait mettre en œuvre les recommandations du Rapport McLennan pour autant qu'elles aient été acceptées dans la deuxième réponse.
25. La deuxième réponse vint contredire la première réponse. Le gouvernement n'acceptait plus la recommandation en matière de traitements énoncée dans le Rapport McLennan. Dans sa deuxième réponse, le gouvernement proposait une augmentation de 7,25 % du traitement des juges à partir du 1^{er} avril 2004¹⁴⁹. La deuxième réponse passait sous silence le fait que cette augmentation correspondait au pourcentage exact d'augmentation que le gouvernement avait proposé dans ses observations présentées à la Commission McLennan en 2003-2004. En fait, la deuxième réponse du gouvernement imposait unilatéralement l'augmentation que le gouvernement avait proposée au départ, comme si la Commission n'avait été d'aucune utilité.
26. La deuxième réponse énonçait que les recommandations de la Commission McLennan devaient être analysées en fonction du mandat et des priorités pour lesquels le

¹⁴⁷ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (20 novembre 2004) à la p 4 [RCD, onglet 10(a)].

¹⁴⁸ Deuxième réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (29 mai 2006) [RPD, onglet 10(b)].

¹⁴⁹ Deuxième réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (29 mai 2006) à la p 2 [RPD, onglet 10(b)].

gouvernement venait d'être élu¹⁵⁰. Une liste sommaire des priorités budgétaires et des mesures de « responsabilité financière » du nouveau gouvernement était présentée dans la deuxième réponse¹⁵¹. On y affirmait en outre que la population canadienne s'attendait à ce que les dépenses publiques soient raisonnables et proportionnelles à ces pressions économiques et ces priorités, et que la recommandation salariale formulée par la Commission McLennan ne tenait pas compte de cette réalité¹⁵².

27. Il est significatif que le gouvernement n'ait pas tenté d'invoquer que la conjoncture économique canadienne n'était pas aussi solide qu'au moment de la première réponse. De fait, lorsque la deuxième réponse a été publiée, la conjoncture économique canadienne était très solide, la croissance économique réelle atteignant 2,8 % en 2006¹⁵³, et le gouvernement disposait d'un excédent budgétaire de 4,7 G\$¹⁵⁴ pour le premier trimestre de 2006 et de 13,2 G\$ pour l'exercice 2005-2006¹⁵⁵.
28. Le 2 juin 2006, les procureurs de l'Association ont écrit au ministre de la Justice pour protester contre la publication de la deuxième réponse et inviter le gouvernement à revoir la position qui y était adoptée. L'Association disait aussi souhaiter que le projet de loi C-17 soit amendé en comité.
29. La lettre de l'Association faisait également valoir que les prétendues raisons invoquées dans la deuxième réponse n'étaient pas des « motifs légitimes » de s'écarter de la recommandation de la Commission en matière de traitements, comme l'exigeait la jurisprudence constitutionnelle pertinente¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Deuxième réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (29 mai 2006) aux p 4 et 6 [RPD, onglet 10(b)].

¹⁵¹ Deuxième réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (29 mai 2006) à la p 7 [RPD, onglet 10(b)].

¹⁵² Deuxième réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (29 mai 2006) à la p 7 [RPD, onglet 10(b)].

¹⁵³ Statistique Canada, Catalogue n° 13-016-X, Indicateurs clés des comptes économiques, Canada à la p 22. L'indicateur est le produit intérieur brut (PIB) réel. [RPD, onglet 16].

¹⁵⁴ Ministère des Finances Canada, « La revue financière », janvier à mars 2006. L'excédent budgétaire était de 1,7 G\$ en janvier 2006 et de 4,1 G\$ en février 2006. En mars 2006, le déficit budgétaire était de 1,1 G\$. [RPD, onglet 15].

¹⁵⁵ Ministère des Finances Canada, « Tableaux de référence financiers », octobre 2011. [RPD, onglet 17].

¹⁵⁶ La Cour suprême, dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 183, mentionnait la nécessité pour le gouvernement de fournir un « motif légitime » de s'écarter des recommandations de la commission [RCD, onglet 4]. La Cour suprême a eu l'occasion d'expliciter cette exigence dans l'arrêt *Bodner*, *supra* aux para 23 à 27 [RCD, onglet 6].

30. Le 31 juillet 2006, le ministre de la Justice a répondu en affirmant simplement que le gouvernement avait tenu compte des principes énoncés dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* et l'arrêt *Bodner* pour rédiger sa deuxième réponse¹⁵⁷. Le ministre a omis de répondre aux prétentions de l'Association selon lesquelles, en ce qui a trait au processus, la deuxième réponse était invalide tant au regard de la *Loi sur les juges* qu'au regard de la Constitution et, en ce qui a trait à sa teneur, elle était inconstitutionnelle.
31. La deuxième réponse a été mise en œuvre par le projet de loi C-17¹⁵⁸, qui a reçu la sanction royale le 14 décembre 2006¹⁵⁹. Le traitement des juges puînés a été fixé rétroactivement au 1^{er} avril 2004 à 232 300 \$, plutôt qu'à 240 000 \$ comme c'eût été le cas si la recommandation de la Commission McLennan avait été suivie et que la première réponse eût été mise en œuvre. Au début du cycle suivant des commissions quadriennales, le traitement des juges puînés, indexé conformément à la loi en fonction de l'IEAE, s'élevait à 252 000 \$ au 1^{er} avril 2007, plutôt qu'à 262 240 \$ comme c'eût été le cas si la recommandation de la Commission McLennan avait été suivie et que la première réponse eût été mise en œuvre.

3. L'incompatibilité de la deuxième réponse avec les principes constitutionnels applicables

32. La *Loi sur les juges* n'envisage aucunement la formulation de plusieurs réponses de la part du gouvernement. L'Association et le Conseil sont convaincus que la présentation de plus d'une réponse porte atteinte à l'obligation constitutionnelle primordiale d'efficacité et est incompatible avec la raison même pour laquelle la Cour suprême exige une réponse

¹⁵⁷ L'énoncé fait dans l'arrêt *Bodner*, *supra* selon lequel le processus semblait fonctionner d'une manière satisfaisante au palier fédéral (para 12) doit être mis en contexte. L'arrêt *Bodner* portait sur les commissions qui venaient d'être créées dans quatre provinces en réponse au *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra*. Il avait été rendu à un moment précis (juillet 2005) après la première réponse du gouvernement au Rapport McLennan et avant la deuxième réponse (mai 2006). Il était donc possible à ce moment-là que la Cour Suprême ait considéré que le processus des commissions quadriennales était adéquat en ce qui concerne les juges de nomination fédérale. Les événements qui ont suivi ont prouvé le contraire.

¹⁵⁸ *Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux*, LC 2006, c 11.

¹⁵⁹ Le fait que les partis de l'opposition, qui étaient majoritaires, n'aient pas amendé le projet de loi C-17 ne peut être considéré comme une acceptation par le Parlement de la façon dont le gouvernement s'est comporté. Si elle s'était opposée au projet de loi C-17 ou si elle y avait proposé des amendements au risque qu'il soit défait, l'opposition aurait vraisemblablement remporté une victoire à la Pyrrhus : certes, le projet de loi aurait été rejeté, ce qui aurait communiqué le désaveu du Parlement quant à la conduite du gouvernement; mais la magistrature en aurait été quitte pour le *statu quo*, ce qui aurait constitué un recul par rapport à ce que le gouvernement nouvellement élu était prêt à accepter dans sa deuxième réponse. Ce résultat aurait été tout particulièrement injuste pour les juges habilités à opter pour le statut de juge surnuméraire conformément à la recommandation émise dans le Rapport Drouin de 2000, recommandation qui n'avait toujours pas été mise en œuvre. Les allocutions prononcées par le sénateur Jaffer devant le Sénat le 6 décembre et le 13 décembre 2006 exposaient ce dilemme [RPD, onglet 4].

officielle et diligente du gouvernement au rapport d'une Commission. Contrairement à la première réponse donnée par le ministre en vertu de la *Loi sur les juges*, en conformité avec ses termes et dans le délai prévu par celle-ci, la deuxième réponse ne trouve absolument aucune justification dans la *Loi sur les juges*¹⁶⁰ ou dans le processus constitutionnel exposé dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*

33. La deuxième réponse, émanant d'un gouvernement nouvellement élu, a également eu pour effet de politiser le processus des commissions quadriennales puisque le gouvernement a cherché à justifier sa réponse sur la base de ses nouvelles priorités. L'Association et le Conseil estiment que la deuxième réponse était essentiellement l'expression du désaccord, pour des raisons politiques, d'un gouvernement nouvellement élu avec la réponse officielle donnée par le gouvernement précédent au Rapport McLennan¹⁶¹.
34. L'Association et le Conseil considéraient également que le délai anormalement long de 2½ ans qui s'était écoulé entre la remise du Rapport McLennan et la mise en œuvre de cette deuxième réponse avait non seulement miné l'efficacité du processus, mais avait aussi privé les membres de la magistrature du bénéfice de l'augmentation de traitement à laquelle le gouvernement avait ultimement consenti, en plus de faire perdre aux juges qui auraient pu opter plus tôt pour le statut de juge surnuméraire, si le gouvernement avait mis cette recommandation en œuvre plus rapidement, les bénéfices de ce statut.
35. L'Association et le Conseil ont exprimé ces préoccupations à la Commission Block, qui a convenu de leur pertinence, comme en atteste l'extrait suivant du Rapport Block :

42. Sans commenter la substance de la deuxième réponse du gouvernement, nous voulons manifester nos inquiétudes vis-à-vis de la publication de plus d'une réponse en principe. Comme l'affirment l'Association et le Conseil, le processus actuel ne prévoit pas une telle pratique. Non seulement la publication d'une deuxième réponse n'est-elle

¹⁶⁰ Le paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges* prévoit que : « Le ministre donne suite au rapport de la Commission au plus tard six mois après l'avoir reçu. » La loi ne prévoit aucun rapport ultérieur. La Commission Block a fait part de ses vives inquiétudes au sujet de la publication de plus d'une réponse; voir le Rapport Block (2008) aux para 42 à 45 [RCD, onglet 11].

¹⁶¹ La Commission Block a fait observer avec justesse que l'indépendance de la magistrature ne pouvait être perçue simplement comme une autre priorité du gouvernement et que la loi ne saurait aucunement justifier que l'augmentation de la rémunération des juges soit mesurée à l'aune de la « priorité des dépenses que le gouvernement a accordée pour attirer et garder des professionnels possédant des qualités et capacités aussi élevées dans le secteur public fédéral »; voir le Rapport Block (2008) au para 58 [RCD, onglet 11].

pas conforme au processus actuel, mais elle a de profondes implications constitutionnelles.

43. Mis à part les craintes qu'une deuxième réponse puisse avoir l'effet, réel ou supposé, de menacer le caractère apolitique des commissions, elle a en outre l'effet bien réel d'introduire une nouvelle étape, et donc un retard supplémentaire dans un processus qui impose des échéanciers stricts à toutes les parties en cause. Dans le cas qui nous occupe, la deuxième réponse a été publiée 18 mois après la première et 18 mois après l'expiration du délai prévu par la *Loi sur les juges* pour la suite à donner au rapport d'une commission. Le gouvernement a déposé un projet de loi presque tout de suite après la publication de la deuxième réponse, mais cela a quand même entraîné un retard supplémentaire de quatre mois qui aurait pu être évité si le nouveau gouvernement avait décidé, à la suite de son élection, de déposer à nouveau le projet de loi fondé sur la première réponse.

44. La Commission est consciente des difficultés qu'un gouvernement minoritaire peut éprouver à mettre de l'avant un programme législatif. Cela accroît les risques de voir mourir au Feuilleton un projet de loi déposé en vue d'édicter les réponses du gouvernement aux recommandations d'une commission, comme cela s'est produit en novembre 2005. Si la chose vient à se répéter, nous sommes d'avis que l'intégrité du recours aux commissions ne peut être assurée que si le gouvernement nouvellement élu passe au processus de l'exécution, même si l'élection a porté un nouveau gouvernement au pouvoir. Toute dérogation au processus prévu actuellement suscite des questions, à savoir si les recommandations d'une commission ont un effet concret sur les résultats du programme législatif et si la dérogation risque de miner l'intégrité du processus d'une commission.

45. Même si l'efficacité de la Commission est très importante dans le contexte de la préservation de l'indépendance judiciaire, sur un plan connexe, son efficacité présumée influencera probablement la capacité des parties à convaincre les candidats d'accepter une nomination à de futures commissions. Les comités consultatifs, les commissions triennales et les commissions quadriennales ont accueilli des candidats qui estimaient comme un honneur de servir l'intérêt public dans ces fonctions; la Commission actuelle ne fait pas exception. Cependant, si l'on veut continuer d'attirer des candidats répondant aux besoins des futures commissions, il faudra dans une large mesure pouvoir leur assurer qu'ils prendront part à un processus qui est indépendant, objectif et efficace¹⁶².

¹⁶² Rapport Block (2008) aux para 42 à 45 [RCD, onglet 11]. Voir aussi le témoignage de M. E. Cherniak, c.r., devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes (séance n° 24, 24 octobre 2006), 39^e législature, 1^{re} session [RPD, onglet 3].

D. La Commission Block

36. La troisième commission quadriennale, la Commission Block, a été établie en octobre 2007. Elle était présidée par Sheila Block et ses deux membres étaient Paul Tellier, C.C., c.r. et Wayne McCutcheon. La Commission a remis son rapport le 30 mai 2008.
37. Hormis les graves préoccupations exprimées par la magistrature au sujet du manque de sollicitude manifestée par le gouvernement à l'égard du processus de recours aux commissions quadriennales, comme en fait foi son dépôt de la deuxième réponse, dont il est question ci-dessus, le principal élément examiné par la Commission Block avait trait à la fixation du traitement des juges puînés. La Commission a également présenté quelques autres recommandations de fond.

1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond

38. Lorsque la Commission Block a entrepris son examen, le traitement d'un juge puîné était de 252 000 \$. L'Association et le Conseil ont proposé une augmentation de rémunération de 3,5 % le 1^{er} avril 2008 et de 2 % pour 2009, 2010 et 2011, en plus de l'IEAE. Suivant cette proposition, le traitement des juges puînés à la fin du mandat de la Commission Block, soit le 1^{er} avril 2011, aurait été porté à 302 800 \$. Or, le traitement des juges puînés en date du 1^{er} avril 2011 s'élevait en réalité à 281 100 \$.
39. Le gouvernement a proposé une augmentation des traitements de 4,9 % à partir du 1^{er} avril 2008, y compris l'IEAE, qui était de 3,2 % à cette date, ce qui représentait une augmentation nette proposée de 1,7 %. Pour les années suivantes, le gouvernement ne proposait rien, si ce n'est de maintenir l'IEAE existant. Celle-ci était de 2,8 % le 1^{er} avril 2009, de 1,6 % le 1^{er} avril 2010 et de 3,6 % le 1^{er} avril 2011. Suivant la proposition du gouvernement, le traitement des juges puînés se serait ainsi élevé à 286 000 \$ à compter du 1^{er} avril 2011.
40. Il faut nécessairement interpréter l'augmentation de 4,9 %, y compris l'IEAE, proposée par le gouvernement en date du 1^{er} avril 2008 comme signifiant que le gouvernement était lui-même d'avis qu'au 1^{er} avril 2008, une certaine forme d'augmentation était véritablement justifiée, même si elle n'était pas du même ordre que celle que proposaient l'Association et le Conseil.

41. La Commission Block a étudié les divers éléments de comparaison proposés par les parties et a décidé en fin de compte que les sous-ministres de niveau DM-3 et les avocats exerçant en pratique privée constituaient les groupes de comparaison pertinents pour en arriver à des recommandations sur les traitements des juges. La Commission Block a rejeté la position du gouvernement selon laquelle le groupe de comparaison le plus pertinent était constitué de tous les échelons des plus hauts cadres parmi les fonctionnaires fédéraux, soit EX 1-5, DM 1-4 et LA principaux (avocats d'expérience).
42. La Commission Block a aussi rejeté pour manque d'utilité la tentative de la part du gouvernement d'utiliser les données relatives aux revenus des juges avant leur nomination à l'appui de l'argument selon lequel les traitements actuels des juges ne constituent pas un élément dissuasif pour un grand nombre de juges qui jouissaient d'un revenu élevé avant leur nomination. Les membres de la magistrature s'étaient opposés à la collecte et à l'utilisation de ces données pour des raisons liées à la protection des renseignements personnels, à l'absence de fiabilité de ces données et à leur manque de pertinence.
43. La Commission Block en est venue à la conclusion que le point de comparaison pertinent au sein des sous-ministres principaux, soit ceux des niveaux DM-3 et DM-4, se situait au point médian de l'échelle salariale DM-3, plus la moitié de la rémunération maximale au rendement¹⁶³ à laquelle les sous-ministres de niveau DM-3 étaient admissibles. Dans le cas des avocats exerçant en pratique privée, la Commission Block a fait remarquer que, si l'écart de revenu entre les avocats du secteur privé et les juges devait continuer à se creuser de façon marquée, rien ne garantissait que le gouvernement pourrait continuer à attirer à la magistrature les candidats exceptionnels et les membres du Barreau les plus chevronnés au Canada.
44. En prenant comme point de comparaison le point médian de l'échelle salariale DM-3¹⁶⁴ plus la moitié de la rémunération au rendement admissible, la Commission Block obtenait

¹⁶³ Dans son rapport de juillet 2011, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction utilisait l'expression « rémunération au rendement » comme synonyme de la rémunération à risque, bien que le gouvernement continue de qualifier la partie variable de la rémunération versée aux sous-ministres, y compris les primes, de « rémunération à risque » [RPD, onglet 14].

¹⁶⁴ Il ne faut pas confondre le « point médian » avec la médiane. Le point médian est simplement le point qui se situe à mi-chemin entre le point le plus haut et le point le plus bas de la fourchette de salaires théorique, tandis que la médiane correspondrait au salaire véritable de la personne se situant au milieu de la fourchette de personnes en allant du chiffre le plus bas au chiffre le plus haut. Le salaire moyen est un concept différent à la fois du point

un résultat de 276 632 \$ pour les sous-ministres de ce niveau pour l'exercice 2007-2008. Le traitement des juges puînés était de 252 000 \$ cette année-là, soit 91 % du traitement de référence DM-3¹⁶⁵.

45. Pour obtenir « une équivalence approximative » avec le point médian de l'échelle de traitement DM-3 plus la moitié de la rémunération au rendement admissible, la Commission Block recommandait une augmentation de 4,9 %, y compris l'IEAE, pour un traitement de 264 300 \$ à compter du 1^{er} avril 2008 et une augmentation de 2 % pour chacune des années 2009, 2010 et 2011, plus l'IEAE.
46. Si la recommandation de la Commission Block avait été mise en œuvre, le traitement des juges puînés pour l'exercice 2011-2012 se serait élevé à 302 800 \$, un chiffre à peu près équivalent au chiffre de 303 249,50 \$, soit le point médian de l'échelle salariale DM-3 plus la moitié de la rémunération au rendement admissible en 2011-2012. Le traitement réel des juges puînés pour 2011-2012 s'élevait à 281 100 \$. À des fins de comparaison, la rémunération *moyenne* globale au niveau DM-3 pour l'exercice 2010-2011 était de 331 557 \$.
47. Outre sa recommandation concernant le traitement des juges, la Commission Block a fait des recommandations en ce qui concerne la rente de retraite des juges principaux des tribunaux territoriaux, les frais de représentation et un écart de traitement pour les juges d'appel.

2. Observations et recommandations concernant le processus

48. La Commission Block a présenté quelques observations importantes au sujet du processus, l'une des plus importantes ayant trait au fait que les commissions quadriennales devaient préserver le processus des commissions quadriennales. La Commission Block a affirmé que les questions liées au processus ne devaient ni faire l'objet de discussions directes entre le gouvernement et la magistrature, car de telles discussions sont à déconseiller, ni faire l'objet d'un contrôle judiciaire, si tant est que ce

médian et de la médiane; il reflète le poids relatif de la fourchette de salaires, car il tient compte du montant des salaires et du nombre de personnes qui les gagnent.

¹⁶⁵ Rapport Block (2008) au para 119 [RCD, onglet 11].

soit possible, cette seconde option devant « être pesée avec soin »¹⁶⁶. La Commission Block a ajouté :

37. Les parties doivent néanmoins avoir accès à une tribune où elles peuvent soulever légitimement des inquiétudes qui ont trait au processus. À notre avis, grâce à leur indépendance et à leur objectivité, les commissions quadriennales sont bien placées pour offrir cette tribune et présenter des soumissions constructives sur les questions de processus, à mesure qu'elles se présentent. La structure et le mandat de la Commission sont énoncés dans la loi, mais toute question de processus qui touche son indépendance, son objectivité ou son efficacité fait bel et bien partie de son mandat. Il est tout à fait approprié et, peut-on dire, impératif que la Commission soit la gardienne du processus des commissions quadriennales et s'emploie activement à protéger ces exigences constitutionnelles.

49. Outre les préoccupations exprimées au sujet de la publication de la deuxième réponse, une autre observation importante faite dans le Rapport Block a trait à la nécessité de respecter le consensus qui s'est dégagé autour de questions particulières au cours de l'enquête d'une commission antérieure et d'en tenir compte dans les prochains mémoires des parties¹⁶⁷. La Commission Block a cité, à titre d'exemple, la pertinence du niveau DM-3 comme point de comparaison.

3. La réponse du gouvernement au Rapport Block

50. En vertu de la *Loi sur les juges*, le ministre de la Justice avait l'obligation de répondre au Rapport Block au plus tard le 30 novembre 2008, soit six mois après avoir reçu celui-ci. Ce délai prévu par la loi a expiré sans que le ministre ne donne de réponse, tel que l'exigeait la Loi¹⁶⁸.
51. Le 11 février 2009, bien au-delà du délai strict prévu par la loi, le ministre de la Justice a publié une réponse dans laquelle il refusait de mettre en œuvre quelque recommandation que ce soit de la Commission Block. Il importe de souligner que la réponse du ministre ne rejetait aucune des recommandations de la Commission. Le ministre invoquait plutôt la crise économique qui avait débuté vers la fin de 2008 pour justifier la décision du gouvernement.

¹⁶⁶ Rapport Block (2008) aux para 33 et suivants [RCD, onglet 11].

¹⁶⁷ Rapport Block (2008) aux para 21 et 201 [RCD, onglet 11].

¹⁶⁸ *Loi sur les juges* au para 26(7) [RCD, onglet 3].

52. L'Association a diffusé un communiqué de presse le 11 février 2009, communiqué dans lequel elle déclarait que les juges de nomination fédérale reconnaissaient que l'économie canadienne était aux prises avec des défis sans précédent qui exigeaient diverses mesures temporaires. Toutefois, elle insistait sur le fait que les principes constitutionnels applicables exigeaient que les recommandations de la Commission Block soient réexaminées lorsque l'économie se serait redressée. L'Association a également exprimé sa vive inquiétude quant au fait que le ministre de la Justice avait violé le délai prévu par la loi pour la publication de sa réponse au Rapport Block.

E. La Commission Levitt

53. La quatrième commission quadriennale, la Commission Levitt, a été établie en décembre 2011. Elle était présidée par Brian Levitt et ses deux membres étaient Paul Tellier, C.C., c.r. et Mark Siegel. La Commission Levitt a remis son rapport le 15 mai 2011.

54. Tout comme c'était le cas de la Commission Block, le principal élément examiné par la Commission Levitt avait trait à la fixation du traitement des juges puînés. Dans le cadre de son examen de cet élément, la Commission Levitt devait toutefois tenir compte d'une demande inattendue du gouvernement, soit que cette Commission recommande que les rajustements annuels apportés au traitement des juges en fonction de l'IEAE soient plafonnés à 1,5 %. La Commission Levitt a également exprimé différentes préoccupations au sujet de l'avenir du processus même des Commissions.

1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond

55. Le traitement d'un juge puîné était de 281 100 \$ lorsque la Commission Levitt a entrepris son examen. L'Association et le Conseil ont proposé à la Commission Levitt d'adopter les recommandations de la Commission Block prospectivement à compter de la première année de la période quadriennale, ce qui aurait donné une augmentation de 4,9 % le 1^{er} avril 2012, y compris l'IEAE, et des augmentations de 2 % en 2013, en 2014 et en 2015, en sus de l'IEAE.

56. Le gouvernement a proposé que les traitements des juges soient maintenus à leur niveau d'alors et que les rajustements apportés aux traitements en fonction de l'IEAE soient limités à une augmentation annuelle de 1,5 % pour la période quadriennale.

Le gouvernement a reconnu qu'il prévoyait que cette proposition se traduise en réalité par une réduction des traitements des différents juges¹⁶⁹.

57. La Commission Levitt a rejeté le plafonnement de l'IEAE proposé par le gouvernement. La Commission Levitt a jugé que l'historique de la législation sur l'IEAE « démonstr[ait] clairement qu'on voulait en faire un élément majeur de la structure du régime régissant les traitements des membres de la magistrature, sans pour autant compromettre l'indépendance judiciaire, ce qui en fai[sai]t un élément qu'on [devait] aborder avec une grande prudence »¹⁷⁰. La Commission Levitt a en outre jugé que la charge additionnelle pour le trésor public que représentait le maintien de l'indexation prévue par la loi à ce moment-là plutôt que l'imposition d'un plafond de 1,5 % était minime.
58. La Commission Levitt a alors examiné les arguments des parties au sujet des groupes de référence pertinents et a conclu qu'un « certain degré d'équivalence » ou une « correspondance approximative » avec le point médian de l'échelle salariale DM-3 plus la moitié de la rémunération au rendement admissible était « utile pour juger du caractère adéquat de la rémunération des juges, parce qu'il s'agi[ssait] d'un concept aligné sur le jugement (plutôt que sur les mathématiques) et sur l'aspect multidimensionnel de l'analyse de la Commission »¹⁷¹.
59. La Commission Levitt a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel elle devrait s'écarter des pratiques des commissions quadriennales précédentes et tenir compte de toutes les personnes payées par le Trésor public, ou tenir compte à tout le moins du salaire moyen des sous-ministres sans la rémunération variable, si elle pensait devoir utiliser un groupe de référence du secteur public. En plus de remettre en question le bien-fondé de l'argument du gouvernement, la Commission Levitt a jugé que le fait d'adopter un groupe de référence compatible avec ceux qu'avaient utilisés les commissions quadriennales précédentes était conforme aux objectifs de la *Loi sur les juges* :

30. Le Gouvernement s'est opposé à l'utilisation de la recommandation 14 de la Commission Block pour choisir le groupe de référence du secteur public. Voici le texte de la recommandation 14 :

¹⁶⁹ Mémoire du gouvernement du Canada présenté à la Commission Levitt, 23 décembre 2011, note 10 [RPD, onglet 7].

¹⁷⁰ Rapport Levitt (2012) au para 51 [RCD, onglet 12].

¹⁷¹ Rapport Levitt (2012) au para 48 [RCD, onglet 12].

[]orsqu'il y a eu consensus sur une question en particulier dans le cadre d'une enquête d'une commission antérieure, en l'absence de preuves démontrant un changement, la Commission tient compte de ce consensus et que celui-ci se reflète dans les soumissions des parties.

La Commission est arrivée à sa conclusion en s'appuyant sur son propre travail, mais elle a aussi conclu que la position du Gouvernement à ce sujet allait à l'encontre de l'atteinte d'un des objectifs de la rémunération des juges prévu dans la *Loi sur les juges*, savoir le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Plus les conditions d'emploi seront claires pour un candidat qui envisage de réorienter sa carrière vers la magistrature, plus il sera facile d'intéresser les meilleurs candidats. La position du Gouvernement qu'il y a lieu de reprendre le débat sur le groupe de référence tous les quatre ans introduit un facteur d'incertitude inutile et sacrifie l'efficacité sur l'autel du processus.

31. La Commission est d'avis que si la question du groupe de référence du service public est ouverte au débat devant la Commission quadriennale, le fardeau d'établir qu'un changement est nécessaire incombe à la partie qui le demande. La Commission croit que cette approche permet d'équilibrer la certitude recherchée et la flexibilité requise pour s'adapter aux circonstances changeantes. En l'instance, le Gouvernement ne s'est pas acquitté de ce fardeau en voulant remplacer le groupe de référence DM-3 par un groupe plus large ou aucun comparateur.

60. En utilisant comme élément de comparaison le point médian de l'échelle salariale DM-3 plus la moitié de la rémunération au rendement admissible, la Commission Levitt a noté que le chiffre en résultant pour l'échelle DM-3 était de 303 249,50 \$ pour l'exercice 2011-2012. Le traitement des juges puînés s'élevait à 281 100 \$ pour cet exercice, soit 7,3 % de moins que le groupe de référence DM-3.
61. La Commission Levitt a noté que, bien que l'écart de 7,3 % entre le groupe de référence DM-3 et le traitement des juges puînés « soit à la limite de l'équivalence approximative », il n'était pas nécessaire d'apporter d'autres rajustements au traitement des juges puînés à la condition que l'IEAE soit maintenu sous sa forme existante pour la période quadriennale.
62. Outre sa recommandation en matière de traitements, la Commission Levitt a recommandé, à l'instar de la Commission Block, que les juges puînés siégeant aux cours d'appel provinciales et fédérale bénéficient d'un écart de traitement de 3 % par rapport aux juges puînés siégeant aux tribunaux de première instance provinciaux et fédéraux.

Elle a également fait d'autres recommandations au sujet du statut de juge surnuméraire, des frais de représentation et de la pension des membres de la magistrature.

2. Observations et recommandations concernant le processus

63. En sus de ses recommandations sur les questions de fond, la Commission Levitt s'est penchée sur un certain nombre de questions liées au processus qui, selon elle, « [allaient] au cœur même de l'efficacité du système envisagé par la Cour suprême du Canada » dans l'arrêt *Bodner* et le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*¹⁷².
64. La Commission Levitt a rejeté le point de vue du gouvernement selon lequel les questions de processus ne faisaient pas partie du mandat de la commission, concluant que chaque commission quadriennale avait un rôle important à jouer en veillant sur l'évolution du processus et, ce faisant, en « garanti[ssant] le respect des exigences constitutionnelles »¹⁷³.
65. La Commission Levitt a affirmé qu'à l'évidence, « on s'inquiète de plus en plus de voir le processus de la Commission perdre toute crédibilité auprès d'une partie prenante clé, c'est-à-dire la magistrature. En conséquence, le processus des Commissions quadriennales risque fort de se terminer comme celui des Commissions triennales »¹⁷⁴. L'inquiétude de la Commission Levitt quant au sort du processus des commissions quadriennales l'a poussée à demander expressément au gouvernement et à la magistrature de déposer des mémoires consécutifs à l'audience relativement à la question de savoir « [ce qu'il fallait] faire pour éviter que le processus des commissions quadriennales connaisse le même sort que celui des commissions triennales[...]? » [notre traduction].
66. La Commission Levitt a présenté quatre recommandations en vue de contribuer à renforcer le processus. Premièrement, la Commission Levitt a recommandé que le gouvernement, au moment de formuler sa réponse, tienne compte du point de vue des membres bien renseignés et raisonnables à la fois du public et de la magistrature. La Commission Levitt craignait qu'une réponse qui ne tienne pas compte du point de vue de

¹⁷² Rapport Levitt (2012) au para 85 [RCD, onglet 12].

¹⁷³ Rapport Levitt (2012) au para 88 [RCD, onglet 12].

¹⁷⁴ Rapport Levitt (2012) au para 92 [RCD, onglet 12].

la magistrature ne puisse qu'exacerber davantage les doutes existants sur la crédibilité du processus :

La Commission ne croit pas qu'on puisse atteindre les objectifs constitutionnels du présent processus si le Gouvernement ne considère pas qu'un juge bien renseigné et raisonnable doit être convaincu que, tout au long du processus, le Gouvernement a fait preuve de bonne foi et a participé d'une façon respectueuse et non conflictuelle qui reflète le caractère d'intérêt public du processus. La magistrature est une partie prenante à ce processus et son intérêt y est manifeste. Le processus ne peut réussir que si le Gouvernement et la magistrature, agissant de façon raisonnable, croient qu'il est efficace. De plus, en ne mettant pas l'accent sur la magistrature, les observations du Gouvernement illustrent ce qui, de l'avis de la Commission, est le fondement de l'insatisfaction croissante de la magistrature face au processus¹⁷⁵.

67. Deuxièmement, la Commission Levitt a insisté sur le fait qu'il était important que la réponse du gouvernement soit conforme à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner* et a affirmé qu'agir autrement pourrait conduire à des litiges.
68. Troisièmement, la Commission Levitt a recommandé que, lorsqu'il y a eu consensus sur une question en particulier dans le cadre d'une enquête d'une Commission antérieure, en l'absence de preuves démontrant un changement, la Commission tienne compte de ce consensus et que celui-ci se reflète dans les mémoires des parties. La Commission Levitt estimait que cette conclusion était tout à fait conforme à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner*. La Commission Levitt a rejeté le point de vue du gouvernement selon lequel une Commission ne pouvait adopter les recommandations d'une Commission antérieure que si elle examinait la transcription de la preuve présentée à cette Commission.
69. Enfin, la Commission Levitt a présenté des observations sur ce qu'elle considérait comme la nature contradictoire « inquiétante » du processus des commissions quadriennales. La Commission Levitt a recommandé par conséquent que le gouvernement et la magistrature examinent des méthodes qui permettraient de tempérer la nature contradictoire du processus des commissions quadriennales et de le rendre plus efficace.

¹⁷⁵ Rapport Levitt (2012) au para 99 [RCD, onglet 12].

70. La Commission Levitt a conclu son rapport en réitérant ses inquiétudes au sujet de l'avenir du processus quadriennal :

En terminant, la Commission veut insister à nouveau sur ses inquiétudes quant au fonctionnement actuel et à venir du processus quadriennal. La Commission est d'avis qu'une réponse explicite et à point nommé du Gouvernement à son rapport s'impose si l'on veut que la magistrature maintienne sa confiance dans le processus. La Commission est aussi d'avis qu'un exercice conjoint de réflexion sur l'expérience acquise lors de la tenue des quatre commissions quadriennales des douze dernières années serait opportun et respectueux du cadre juridique applicable. La Commission attend d'un tel exercice un regain de confiance de la part du Gouvernement et de la magistrature dans le processus quadriennal. À son avis, il en ressortira un régime plus efficace et qui permettra à toutes les parties prenantes de mieux trouver leur compte dans le processus des Commissions quadriennales à l'avenir¹⁷⁶.

3. La réponse du gouvernement au Rapport Levitt

71. Le 12 octobre 2012, le ministre de la Justice a publié la réponse du gouvernement au Rapport Levitt.
72. Le gouvernement a accepté les recommandations de la Commission Levitt quant au fait que le traitement des juges devait continuer d'être indexé automatiquement tous les 1^{er} avril à l'IEAE, que toutes les prestations de retraite dont jouissaient alors les juges en chef et les juges en chef adjoints et associés soient accordées également aux trois juges principaux du Nord et que le juge principal du tribunal de la famille en Ontario reçoive les mêmes indemnités de représentation que tous les autres juges principaux régionaux de l'Ontario.
73. Le gouvernement a rejeté la recommandation de la Commission Levitt voulant que les juges des cours d'appel bénéficient d'un écart de traitement.
74. Le gouvernement n'a pas répondu de façon détaillée aux recommandations de la Commission Levitt en matière de processus. Le gouvernement a réitéré son point de vue selon lequel chaque commission quadriennale devait réexaminer les arguments des parties et non adopter simplement les recommandations des Commissions précédentes. En ce qui concerne la recommandation relative au respect du consensus qui se serait dégagé sur des éléments particuliers dans le cadre de l'examen d'une Commission

¹⁷⁶ Rapport Levitt (2012) au para 121 [RCD, onglet 12].

antérieure, qui visait en fait tout consensus s'étant dégagé du rapport d'une ou de plusieurs commissions quadriennales antérieures, la réponse du gouvernement comprenait une observation étonnante, à savoir qu'il ne pouvait y avoir consensus sur une question sans que *toutes les parties devant la Commission* s'entendent, une observation qui, logiquement, est mal fondée.

75. Dans sa réponse, le gouvernement affirmait qu'il modifierait la *Loi sur les juges* pour améliorer l'échéancier du processus des commissions en réduisant de six à quatre mois le délai accordé pour la production de la réponse du gouvernement et en imposant au gouvernement l'obligation expresse de présenter une législation de mise en œuvre en temps opportun. Enfin, le gouvernement a affirmé qu'il était « ouvert à examiner, de concert avec la magistrature, des approches qui permettraient de tempérer la nature contradictoire du processus et d'en améliorer ainsi l'efficacité globale ».

4. Modifications de la *Loi sur les juges*

76. Le gouvernement a apporté les modifications susmentionnées à la *Loi sur les juges* dans une loi omnibus, la *Loi de 2012 sur l'emploi et la croissance*. Les modifications apportées à la *Loi sur les juges* ont fait passer du 1^{er} septembre au 1^{er} octobre la date du début des travaux de la commission quadriennale, réduit le délai accordé au ministre de la Justice pour donner suite au rapport de la commission quadriennale pour le faire passer de six (6) à quatre (4) mois et précisé que le ministre devait déposer un projet de loi qui mette en œuvre sa réponse « dans un délai raisonnable ».
77. En 2014, dans le cadre de la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2014*, le gouvernement a modifié la *Loi sur les juges* et la *Loi sur les Cours fédérales* afin d'inclure les protonotaires de la Cour fédérale dans le mandat confié à la commission quadriennale.

F. La Commission Rémillard

78. La cinquième commission quadriennale, la Commission Rémillard, a été établie en décembre 2015. Elle était présidée par Gil Rémillard et ses deux autres membres étaient Margaret Bloodworth et Peter Griffin. La Commission a remis son rapport le 30 juin 2016.
79. Le principal élément examiné par la Commission Rémillard avait trait à la fixation du traitement des juges puînés. Dans le cadre de son examen, la Commission Rémillard

devait déterminer s'il convenait de recommander, comme le proposait le gouvernement, que l'indexation du traitement des juges soit fonction de l'IPC plutôt que de l'IEAE.

1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond

80. Le traitement d'un juge puîné était de 308 600 \$ lorsque la Commission Rémillard a entrepris son examen. L'Association et le Conseil ont proposé à la Commission Rémillard de recommander une majoration de 2 % le 1^{er} avril 2016 et le 1^{er} avril 2017, ainsi qu'une augmentation de 1,5 % le 1^{er} avril 2018 et le 1^{er} avril 2019, en plus du rajustement en fonction de l'IEAE annuel.
81. Le gouvernement a proposé que le traitement des juges soit maintenu à son niveau d'alors. De plus, il a proposé que les rajustements annuels apportés au traitement soient établis en fonction de l'IPC plutôt que de l'IEAE, comme le prévoit la *Loi sur les juges*.
82. La Commission Rémillard a rejeté la proposition faite par le gouvernement de remplacer le rajustement en fonction de l'IEAE par un rajustement en fonction de l'IPC. La Commission Rémillard a réaffirmé la mise en garde faite par la Commission Levitt « que le rajustement en fonction de l'IEAE devrait être un élément clé de l'architecture du régime législatif régissant le traitement des juges et qu'il faudrait l'aborder avec une grande prudence »¹⁷⁷. La Commission Rémillard a reconnu que le rajustement en fonction de l'IEAE découlait du choix qui « a été fait de rajuster les traitements selon la mesure qui reflète l'évolution du revenu moyen des Canadiens, non pas selon l'indice qui mesure seulement l'évolution du coût de la vie, comme cela est le cas pour la pension de retraite »¹⁷⁸.
83. De plus, la Commission Rémillard a rejeté la tentative du gouvernement de se concentrer sur les tendances générales dans la rémunération du secteur public plutôt que sur le comparateur DM-3. La Commission Rémillard a reconnu que « le comparateur DM-3 demeure pertinent pour son utilisation à long terme, sa cohérence et son objectivité »¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Rapport Rémillard (2016) au para 38 [RCD, onglet 13]. Voir aussi le Rapport Levitt (2012) au para 51 [RCD, onglet 12].

¹⁷⁸ Rapport Rémillard (2016) au para 42 [RCD, onglet 13].

¹⁷⁹ Rapport Rémillard (2016) au para 52 [RCD, onglet 13].

84. En ayant recours au comparateur du point médian de l'échelle salariale du groupe DM-3, plus la moitié de la rémunération au rendement admissible, la Commission Rémillard a noté que l'écart de 7,3 % entre le comparateur DM-3 et le traitement des juges avait diminué considérablement, soit à environ 2 %, en 2015, et que, selon les projections, l'écart devrait être entièrement comblé durant le mandat de la Commission Rémillard. La Commission Rémillard a souligné que ces chiffres portaient à croire que « le rajustement selon l'IEAE [a] atteint l'objectif prévu »¹⁸⁰.
85. La Commission Rémillard a conclu que la rémunération des juges était suffisante pour continuer de recruter les meilleurs candidats, soulignant à nouveau que « [l']IEAE permet d'atteindre l'objectif prévu, c'est-à-dire d'assurer que le traitement des juges évolue au même rythme que les augmentations salariales des Canadiens qu'ils desservent »¹⁸¹.
86. De plus, la Commission Rémillard a conclu que l'écart entre le revenu moyen des avocats du secteur privé et le traitement des juges, comprenant la valeur de la pension qui leur est accordée, semblait se combler. Il a été recommandé que, à compter du 16 avril 2016, le traitement des juges soit fixé à 314 100 \$.

2. Observations et recommandations concernant le processus

87. En sus de ses recommandations sur les questions de fond, la Commission Rémillard a recommandé que le gouvernement étudie d'autres solutions pour éviter la tenue d'élections qui viennent compromettre le délai de neuf mois pour terminer le rapport, prévu au paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges*. L'enquête de la Commission a été retardée en raison de l'élection générale de 2015. Dans ses recommandations, la Commission Rémillard a réaffirmé que « le mandat de la Commission quadriennale est prescrit par la Constitution et par la Loi, et il faut s'y conformer »¹⁸².
88. Bien que la Commission Rémillard n'ait formulé aucune autre recommandation relativement au processus, elle a souscrit aux commentaires de la Commission Levitt au

¹⁸⁰ Rapport Rémillard (2016) au para 56 [RCD, onglet 13].

¹⁸¹ Rapport Rémillard (2016) au para 84 [RCD, onglet 13].

¹⁸² Rapport Rémillard (2016) au para 208 [RCD, onglet 13].

sujet de la nécessité pour les parties, « dans la mesure du possible, [de] collaborer et [de] coopérer en ce qui concerne le processus et leur réaction aux recommandations »¹⁸³.

89. La Commission Rémillard a conclu comme suit :

À l'instar des commissions précédentes, nous insistons sur l'importance de préserver l'intégrité du processus quadriennal. Le gouvernement doit répondre de manière vigoureuse et opportune au processus de la Commission [quadriennale] afin de protéger cette intégrité, ainsi que la confiance de la magistrature à l'égard du processus¹⁸⁴.

3. La réponse du gouvernement au Rapport Rémillard

90. Le 31 octobre 2016, la ministre de la Justice a publié la réponse du gouvernement au Rapport Rémillard.

91. Le gouvernement a accepté les recommandations de la Commission Rémillard portant sur la rémunération. Notamment, « [à] la lumière de l'analyse attentive des arguments et de la preuve effectuée par la Commission sur cette question », le gouvernement a accepté la recommandation voulant que le traitement des juges doive continuer d'être rajusté annuellement en fonction des augmentations de l'IEAE.

92. De plus, le gouvernement s'est penché sur la recommandation de la Commission Rémillard voulant qu'il faudrait trouver des moyens pour s'assurer que les délais prévus dans la *Loi sur les juges* soient respectés. Le gouvernement a répondu que la *Loi sur les juges* serait modifiée de sorte que la prochaine commission commence ses travaux le 1^{er} juin 2020 et que les commissions subséquentes soient déclenchées le 1^{er} juin tous les quatre ans par la suite. Le gouvernement était d'avis qu'une date fixe pour le déclenchement de la commission était la meilleure façon pour s'assurer du respect des délais prévus par la loi.

4. Modifications de la *Loi sur les juges*

93. Le gouvernement a mis en œuvre les recommandations formulées dans le rapport de la Commission Rémillard de juin 2016 lors de l'adoption d'une loi omnibus, la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2017*. Notamment, les modifications apportées à la *Loi sur les*

¹⁸³ Rapport Rémillard (2016) au para 218 [RCD, onglet 13] citant le Rapport Levitt (2012) aux paras 112 à 117 [RCD, onglet 12].

¹⁸⁴ Rapport Rémillard (2016) au para 243 [RCD, onglet 13].

juges ont fait passer du 1^{er} octobre au 1^{er} juin la date du début des travaux de la commission quadriennale.

5. Examen visant les modifications proposées de la *Loi sur les juges*

94. Le 31 mai 2019, le ministre de la Justice avait demandé, en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*, que la Commission Rémillard examine l'incidence et présente un rapport sur le caractère satisfaisant du traitement et des autres prestations consentis aux juges fédéraux de la proposition de modification à la *Loi sur les juges* ayant pour but de suspendre l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension d'un juge dont le Conseil recommande la révocation. L'Association a fait des représentations à l'appui des modifications proposées.
95. La Commission Rémillard a conclu que la modification proposée n'aurait aucune incidence sur le caractère satisfaisant des traitements et autres prestations payables en vertu de la *Loi sur les juges* ni, de façon générale, sur le caractère satisfaisant des avantages consentis aux juges. En outre, il a été jugé que la modification proposée n'aurait aucune incidence sur la capacité de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. La Commission a plutôt conclu que la modification proposée serait une mesure raisonnable visant à favoriser la confiance du public dans le système judiciaire. La Commission a exprimé des réserves au sujet de la proposition du ministre d'appliquer les changements la journée où ils entrent en vigueur aux juges qui font déjà l'objet d'une recommandation de révocation.
96. Le 27 février 2020, le gouvernement a accepté les recommandations de la Commission Rémillard, indiquant son intention de mettre en œuvre les modifications proposées visant la *Loi sur les juges*, mais seulement de manière à ce que ces modifications s'appliquent aux juges qui font l'objet d'une recommandation de révocation le jour de l'entrée en vigueur des modifications ou par la suite.

PIÈCE A – RAPPORT DU PROFESSEUR DOUG HYATT

- A.1 Curriculum vitæ du professeur Doug Hyatt
- A.2 PEAP Memo 2021-3, Policy and Economic Analysis Program (PEAP), Rotman School of Management, Université de Toronto, note de service datée du 19 mars 2021
- A.3 Statistique Canada, « Produit intérieur brut, revenus et dépenses, quatrième trimestre de 2020 », *Le Quotidien*, le mardi 2 mars 2021
- A.4 L'Indice des prix à la consommation pour le Canada, Statistique Canada, numéro de série CANSIM v41690973

PIÈCE B – RAPPORT DE STÉPHANE LEBLANC ET D'ANDRÉ PICKLER

B.1 Notice biographique, Stéphane Leblanc