



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION
L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

Mémoire sur la rémunération des juges

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN

Janvier 2012

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes, dont des avocats, des notaires, des professeurs de droit et des étudiants en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par le Comité sur les questions de rémunération des juges avec l'assistance de la Direction de la législation et de la réforme du droit du bureau national. Il a été examiné par le Comité de législation et de réforme du droit, ainsi que l'Exécutif, et approuvé à titre de déclaration publique de l'Association du Barreau canadien.

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire sur la rémunération des juges

I.	INTRODUCTION	1
II.	INDÉPENDANCE JUDICIAIRE	2
III.	PROCESSUS DE RÉVISION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES	3
IV.	RÉMUNÉRATION DES JUGES	5
V.	CONCLUSION.....	7

Mémoire sur la rémunération des juges

I. INTRODUCTION

L'Association du Barreau canadien (ABC) est heureuse de pouvoir présenter ses commentaires à titre de contribution aux importants travaux de la quatrième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges (la Commission) visant à déterminer une rémunération juste et équitable.

Le mandat de l'ABC comprend deux objectifs importants :

- la promotion d'améliorations à l'administration de la justice;
- la préservation d'un système de justice de haute qualité au Canada.

L'indépendance de la magistrature est un élément essentiel à ces deux objectifs.

La Cour suprême du Canada a expliqué que : « L'indépendance [des juges] est essentielle en raison du rôle des juges en tant que protecteurs de la Constitution et des valeurs fondamentales qui s'y trouvent, notamment la primauté du droit, la justice fondamentale, l'égalité et la préservation du processus démocratique. »¹ L'ABC a une longue tradition de défense de l'indépendance judiciaire et d'opposition active à toute ingérence politique dans la nomination et la rémunération des juges au Canada.

L'ABC est une voix indépendante par rapport au travail des commissions de rémunération des juges. Notre mémoire appuie et renforce les deux grands objectifs indiqués ci-dessus. L'ABC ne représente les intérêts de ni l'une ni l'autre des deux parties intéressées, soit le gouvernement et la magistrature, ni ceux d'aucun autre groupe extérieur. Plutôt, nos observations visent à guider la Commission dans ses travaux de sorte que tant le processus de détermination de la rémunération des juges que son résultat servent efficacement et équitablement l'impératif constitutionnel de l'indépendance judiciaire.

Le souci principal de l'ABC est de s'assurer que le traitement et les avantages sociaux des juges sont structurés et maintenus de façon à réaliser un double objectif :

- protéger et promouvoir l'indépendance de la magistrature par la mise en place et le maintien de mesures de protection appropriées à l'intention de ses membres;
- renforcer et promouvoir la magistrature par le biais de l'indépendance financière de ses membres et d'une rémunération appropriée afin d'attirer les candidats les meilleurs et les plus qualifiés.

¹ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, [2005] 2 R.C.S. 286 (*Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*).

Par l'entremise de son Comité chargé de la rémunération des juges, l'ABC a régulièrement présenté des observations à la Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges. Elle a aussi pressé le gouvernement de donner suite aux recommandations de la Commission de façon diligente et sur le fond, comme l'exige la *Loi sur les juges*², et elle continuera de le faire.

II. INDÉPENDANCE JUDICIAIRE

L'indépendance de la magistrature est un élément essentiel à la démocratie canadienne. La Cour suprême du Canada a insisté sur ce qu'une magistrature indépendante fait partie intégrante du fédéralisme, protégeant chaque palier de gouvernement des empiétements sur ses compétences et protégeant les citoyens contre les abus de pouvoir de l'État³.

L'indépendance judiciaire est considérée comme « l'élément vital du caractère constitutionnel des sociétés démocratiques »⁴. Elle « n'est pas une fin en soi, mais un moyen de *protéger notre ordre constitutionnel et de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice* »⁵ [nos italiques].

Le principe de l'indépendance judiciaire englobe trois composantes : l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière. La sécurité financière recouvre les trois exigences constitutionnelles suivantes :

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

Ces trois éléments préservent le principe selon lequel non seulement la magistrature doit-elle être indépendante des autres pouvoirs du gouvernement, mais il doit être manifeste qu'elle l'est. Il faut pour cela que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire restent distincts. La façon dont le traitement et les avantages sociaux des juges sont fixés doit respecter ce principe : cette tâche doit être assurée par une commission indépendante objective n'ayant de comptes à rendre ni à la magistrature ni aux deux autres pouvoirs du gouvernement. Le processus de la commission est souvent décrit comme un « crible institutionnel »⁶ et une « séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature »⁷.

L'indépendance de la magistrature est un principe fondamental favorable aux citoyens, et non un avantage à l'intention des juges. Le juge en chef Lamer, ancien juge en chef du Canada, l'a exprimé comme suit dans son allocution à l'assemblée nationale de l'ABC à Edmonton (Alberta) en 1999 :

² *Loi sur les juges*, L.R.C., 1985, ch. J-1.

³ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (*Renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard*).

⁴ *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 70.

⁵ *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, para. 29.

⁶ *Supra* note 3, para. 170, 185 et 189.

⁷ *Supra* note 1, para. 14.

L'indépendance de la magistrature est un droit reconnu à tout Canadien. Les juges doivent être libres et paraître libres de juger avec intégrité et impartialité, sur le fondement du droit et de la preuve présentée, sans faire l'objet de pressions ou d'influences extérieures et sans craindre l'intervention de qui que ce soit.⁸

Le professeur Martin Friedland a reconnu le parallèle entre sécurité financière et indépendance judiciaire dans l'étude qu'il a réalisée pour le Conseil canadien de la magistrature, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*⁹ :

[P]lus grande est la sécurité financière, plus le juge sera indépendant; il s'ensuit à mon avis que la société a intérêt à risquer d'être un peu trop généreuse. Même si la conjoncture économique est telle qu'un grand nombre d'avocats sont prêts à entrer dans la magistrature avec un traitement bien plus bas, nous aurions toujours intérêt à payer suffisamment les juges pour assurer leur indépendance financière, et ce dans notre propre intérêt.¹⁰ [Traduction]

III. PROCESSUS DE RÉVISION DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

Depuis l'entrée en vigueur du paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges*¹¹, il y a eu trois commissions quadriennales.

En 2000, le gouvernement a accepté les recommandations de la Commission Drouin, sauf celles concernant le statut de surnuméraire et le remboursement des frais des juges. La recommandation sur le statut de surnuméraire a fini par être acceptée, mais seulement en 2003 et le gouvernement ne l'a mise en œuvre qu'en 2006.

En 2004, la Commission McLennan a présenté des recommandations qui avaient initialement été acceptées, mais ont ensuite été rejetées à la suite d'un changement de gouvernement. En fin de compte, le gouvernement a appliqué sa propre augmentation.

La *Loi sur les juges* ne prévoit pas la possibilité que le gouvernement revienne sur la suite qu'il a donnée au rapport d'une commission. Dans le cas du rapport de la Commission McLennan, le gouvernement avait déjà donné suite dans le délai de six mois prévu par la Loi. Aucune disposition de la loi ne permet, à l'issue d'une élection, à un nouveau gouvernement de rejeter les suites données par le gouvernement précédent et fixer de nouvelles suites de son propre cru, bien après le terme du délai prescrit par le paragraphe 26(7) de la Loi.

Enfin en 2008, le gouvernement a rejeté les recommandations de la Commission Block. Le gouvernement s'en est expliqué en affirmant qu'en raison de la conjoncture économique, il aurait été « déraisonnable » de faire suite aux recommandations.

⁸ Juge en chef Lamer (ancien juge en chef du Canada), allocution prononcée devant l'Association du Barreau canadien, 1999.

⁹ Pr Martin L. Friedland, *Une place à part : L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1995). Lien : <http://publications.gc.ca/site/fra/52170/publication.html>.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Supra* note 2.

Les suites données par le gouvernement aux rapports des commissions de 2004 et 2008 sont venues bien au-delà du délai imposé par la *Loi sur les juges*. Le paragraphe 26(7) de la Loi exige que le gouvernement donne suite au rapport de la Commission au plus tard six mois après l'avoir reçu. Dans le cas de la Commission McLennan, même si le gouvernement avait initialement donné suite au rapport dans le délai prévu par la Loi, le nouveau gouvernement a révisé la suite donnée 18 mois après la réception du rapport de la Commission. Le rapport de la Commission Block a été présenté le 30 mai 2008 et le gouvernement y a donné suite le 11 février 2009, presque 9 mois plus tard et donc bien au-delà du délai prévu par la Loi.

L'ABC croit que, pour assurer le succès de l'examen en cours de la rémunération des juges, toutes les parties doivent respecter le processus et les délais prévus par la *Loi sur les juges*. Le délai du paragraphe 26(7) a été fixé par le Parlement pour garantir que le gouvernement étudie les rapports et y fasse suite de façon diligente. Tout délai inexplicé d'une partie est un manque de respect aux autres parties, mine l'intégrité du processus de la Commission et jette un doute sur l'importance qu'une partie accorde à l'indépendance des juges et à la primauté du droit.

Questions entourant le processus et les critères

Le processus par lequel la rémunération et les avantages des juges sont fixés peut soit favoriser, soit miner le principe de l'indépendance des juges. L'ABC est intervenue dans diverses affaires touchant la rémunération des juges, y compris *Renvoi de l'Île-du-Prince-Édouard*¹² et *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick*¹³, principalement pour faire valoir l'importance des principes en jeu – c.-à-d. l'indépendance judiciaire, la démocratie et la primauté du droit – et pour insister sur le rôle important de l'examen de la Commission dans la protection de ces principes.

La constitution de commissions d'examen de la rémunération des juges découle de la nécessité d'une méthode efficace et impartiale pour examiner et fixer la rémunération des juges. En vertu de l'article 26, la Commission doit présenter un rapport au ministre de la Justice, le rapport est déposé devant la Chambre des communes et enfin le rapport est renvoyé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne. Ce comité peut effectuer une enquête ou tenir des audiences publiques et faire rapport sur ses conclusions.

En ce qui concerne l'examen des recommandations de la Commission par le comité parlementaire, nous rappelons les observations de la Commission Scott selon lesquelles cet examen a en général pour effet d'accroître plutôt que de réduire la probabilité que les questions entourant la rémunération des juges soient politisées. Tout lien entre les décisions des juges, que ce soit dans des cas précis ou de façon générale, et les questions entourant la rémunération aurait comme conséquence fâcheuse d'éroder l'indépendance judiciaire et ne devrait pas être toléré. Au lieu, nous croyons que la Commission devrait mettre en garde le Parlement que l'examen de son rapport met en jeu des principes constitutionnels spéciaux qui risqueraient d'être compromis par un processus politisé et par l'établissement de tout lien, intentionnel ou non, entre la rémunération des juges et les décisions des juges.

Le bon fonctionnement de notre système judiciaire dépend du haut niveau de compétence de la magistrature. Le traitement et les avantages sociaux des juges, y compris les avantages sociaux accordés à leur famille, doivent être d'un niveau qui attire les candidats les meilleurs

¹² *Supra* note 3.

¹³ *Supra* note 1.

et les plus qualifiés à la magistrature, et qui les incite à demeurer en poste. Ils doivent également être proportionnels à la situation d'un juge dans notre société et refléter le respect qui est accordé à nos tribunaux, compte tenu de leur rôle particulier comme pouvoir distinct et indépendant du gouvernement.

L'exigence d'un seuil minimum de salaire est expliquée dans le *Rapport sur l'indépendance de la magistrature au Canada du Comité de l'Association du Barreau canadien*¹⁴ :

[I]l est difficile de dire avec précision ce qui constitue un niveau de traitement approprié pour les juges. Il faut que le niveau soit suffisamment élevé pour que le juge et les personnes à sa charge ne subissent pas de préjudice suite à l'acceptation d'un poste de magistrat. Il doit également être assez élevé pour permettre au juge de préserver l'image liée à la fonction. Et le traitement doit également refléter l'importance de la fonction...¹⁵ [c'est nous qui soulignons]

Le processus suivi par une Commission pour fixer une rémunération des juges qui soit juste et équitable doit prendre en compte des critères précis indiqués au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* :

- 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 que la Commission considère pertinent.

La formulation de la Loi n'accorde de prépondérance à aucun critère. Elle indique qu'il faut tenir compte de chacun des critères.

Une fois que la Commission a déterminé le niveau opportun du traitement et des avantages sociaux qu'elle recommandera, l'ABC estime qu'elle devrait rappeler au Parlement que selon la Constitution, l'établissement du traitement des juges doit se faire d'une façon objective, impartiale et rationnelle.

IV. RÉMUNÉRATION DES JUGES

Aucune des recommandations de la Commission Block de 2008 n'a été mise en œuvre. Incidemment, les cabinets d'avocats canadiens ont fait état en 2010 et 2011 d'une augmentation de la rémunération à tous les niveaux, y compris parmi les associés; 62 % des cabinets ayant participé à un sondage ont aussi signalé une augmentation dans l'exercice 2009-2010¹⁶.

¹⁴ *L'indépendance de la magistrature au Canada* (Ottawa : Association du Barreau canadien, 1985) (Rapport de Grandpré).

¹⁵ *Ibid*, p. 18.

¹⁶ *Canadian Lawyer*, juin 2011, « The 2011 Canadian Lawyer Compensation Survey », para. 6, en ligne : www.CanadianLawyermag.com.

Les avantages financiers ne sont pas – et ne devraient pas être – le seul facteur visant à attirer les candidats les meilleurs et les plus accomplis à la magistrature. Ceci dit, l'échelle qu'il convient d'utiliser pour déterminer le niveau de la rémunération des juges est celle de la rémunération des juristes de niveau supérieur du secteur privé et des cadres supérieurs du secteur public, parmi lesquels les juges sont en général choisis. L'indexation au coût de la vie permet d'éviter que les juges subissent une érosion de leur salaire et donc favorise le taux de conservation. Cependant, pour attirer des candidats à la magistrature, il faut que la rémunération des juges soit concurrentielle. Dans la mesure où les conditions actuelles du marché ont fait augmenter la rémunération de référence pertinente au-delà du taux d'inflation, la Commission devrait veiller à ce que la rémunération des juges tienne compte de ces conditions du marché.

Bien sûr, tenir compte des équivalences du secteur privé ne signifie pas qu'il ne faut étudier que la rémunération des praticiens supérieurs des cabinets les plus gros et les plus rentables. Les juges sont nommés parmi un vaste groupe de la collectivité juridique, et ils proviennent d'une grande variété de champs d'activité. Ils doivent représenter des hommes et des femmes de tous âges et de toutes les régions, tant urbaines que rurales. Les données devraient refléter cette réalité dans la plus grande mesure possible.

De plus, en effectuant la comparaison avec la rémunération des juristes du secteur privé, la Commission devrait prendre en compte des formes de rémunération autres que les salaires auxquels les juges de nomination fédérale ont droit. À titre d'exemple, au moment de leur retraite, les juges ont droit à une rente correspondant aux deux tiers de leur salaire. En exercice privé, la plupart des juristes financent leur retraite au moyen de REÉR ou d'autres placements, ce qui réduit substantiellement leur revenu disponible.

Nous croyons, en dernier lieu, que l'objectif n'est pas de donner aux juges le même niveau d'avantages financiers dont ils jouissaient avant leur nomination. Plutôt, il s'agit de s'assurer que les juges et leurs personnes à charge ne souffrent pas d'un recul économique important entre leur situation avant et après leur nomination. La rémunération des juges doit toutefois être d'un niveau propre à attirer les candidats les plus brillants et les plus capables, et ceux qui considéreront la satisfaction de servir la société par le biais de la magistrature comme faisant partie de leur récompense. La sécurité financière est du reste un élément essentiel de l'indépendance des juges¹⁷.

L'ABC insiste aussi sur l'importance des autres critères de l'article 26 : 1) l'état de l'économie au Canada; 2) le coût de la vie; et 3) la situation économique et financière globale du gouvernement. Nous estimons toutefois que l'indépendance des juges n'est pas seulement une priorité du gouvernement parmi d'autres : elle est un impératif constitutionnel. Même si d'autres priorités du public et du gouvernement peuvent justifier de réduire ce qui serait autrement considéré comme une rémunération adéquate des juges, il incombe au gouvernement de démontrer décisivement que les autres obligations fiscales devant être prises en compte sont d'une importance constitutionnelle comparable à celle de l'indépendance des juges¹⁸. C'est seulement une fois qu'il l'a fait que la Commission peut en tenir compte.

¹⁷ *Supra* note 14.

¹⁸ L'arrêt *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, [2004] 3 R.C.S. 381 apporte un exemple de contraintes fiscales du gouvernement qui justifiaient de passer outre à l'impératif constitutionnel de l'égalité en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

V. CONCLUSION

L'ABC a constaté une tendance chez les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, à passer outre aux recommandations de commissions indépendantes d'examen de la rémunération des juges. Nous acceptons le principe de base que les gouvernements doivent composer avec l'objectif de répartir des ressources financières limitées entre des programmes nombreux et très variés, mais on ne saurait trop insister sur l'importance et l'intention de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. Si les gouvernements persistent à manquer de souscrire pleinement aux recommandations sur la rémunération des juges ou tardent à y faire suite¹⁹, l'intégrité du processus d'établissement de la rémunération des juges sera compromise. En fin de compte, l'indépendance des juges pourrait être menacée.

En somme, l'ABC incite la Commission à adopter les principes suivants :

1. Le traitement des juges devrait être adéquat pour attirer les candidats les plus doués et les plus accomplis. La Commission devrait s'assurer que les traitements tiennent compte des conditions du marché. Elle devrait continuer d'utiliser comme échelle de rémunération de référence celle de juristes de niveau supérieur du secteur privé et de cadres supérieurs du secteur public.
2. Les niveaux de rémunération appropriés devraient être tels que les juges et leurs personnes à charge ne souffrent pas d'un recul économique important entre leur situation avant et après leur nomination, et que les candidats les plus brillants et les plus capables ne soient pas dissuadés.
3. Nous incitons la Commission à rappeler au gouvernement qu'il doit donner suite au rapport de la Commission dans le délai prescrit par le paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges* (c.-à-d. dans les six mois après l'avoir reçu). Les retards jetteront un doute sur l'importance que le gouvernement attache à la rémunération des juges, à l'indépendance des juges et à la primauté du droit.
4. Avant que des priorités concurrentielles ne servent de motif pour réduire ce que la Commission juge être une rémunération appropriée pour les juges, le gouvernement doit démontrer de manière concluante que ses autres obligations fiscales urgentes sont aussi importantes que l'indépendance judiciaire.
5. Le Parlement devrait être mis en garde que son étude du rapport de la Commission met en jeu des principes constitutionnels et démocratiques comme l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux deux autres pouvoirs du gouvernement ainsi que la primauté du droit. Ces principes risquent d'être menacés si le processus est politisé et si quelque lien que ce soit est établi entre la rémunération des juges et les décisions des juges.

Nous espérons que ces observations seront utiles à la Commission dans ses importantes délibérations.

¹⁹ Par exemple, les recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2000 ont finalement été acceptées par le gouvernement après un délai de trois ans et n'ont été complètement mises en œuvre qu'encore trois ans plus tard.