

[TRADUCTION]

MÉMOIRE

de

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES

et du

CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

à la

COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

Le 20 décembre 2011

**Pierre Bienvenu, Ad. E.
Azim Hussain
Norton Rose OR S.E.N.C.R.L., s.r.l.**

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU	1
I. INTRODUCTION	2
II. CONTEXTE	4
A. Indépendance de la magistrature et traitements des juges.....	4
B. Le <i>Renvoi relatif aux juges de l'I.-P.-É.</i>	8
C. Le processus de la commission quadriennale et de la première commission quadriennale	9
D. La Commission McLennan	10
1. La réponse du gouvernement au rapport McLennan.....	11
2. La deuxième réponse du nouveau gouvernement au rapport McLennan.....	12
3. L'incompatibilité de la deuxième réponse avec les principes constitutionnels applicables	15
E. La Commission Block.....	18
1. Traitement et autres recommandations de fond	18
2. Observations et recommandations concernant le processus	21
3. La réponse du gouvernement au rapport Block	22
III. LE MANDAT DE LA COMMISSION	23
IV. QUESTIONS À EXAMINER	24
A. QUESTIONS RELATIVES AU PROCESSUS	24
B. QUESTIONS DE FOND.....	26
1. Traitement des juges puînés.....	26
a) Facteurs énoncés dans la <i>Loi sur les juges</i>	27
i) L'état de l'économie au Canada et la situation financière du gouvernement fédéral.....	27
ii) Le rôle de la sécurité financière dans la préservation de l'indépendance	33
iii) Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature	36
iv) Autres facteurs objectifs.....	38

b) Éléments de comparaison.....	39
i) Les sous-ministres principaux aux échelons supérieurs; niveaux DM-3 et DM-4	39
- Rémunération à risque.....	46
- Niveaux de rémunération actuels du niveau DM-3	47
- Comparaison avec le traitement des juges.....	49
ii) Revenus des avocats indépendants exerçant en pratique privée.....	51
- Introduction.....	51
- Les données compilées par l'ARC pour 2006 à 2010.....	54
c) Augmentations de traitement demandées par la magistrature.....	59
2. Écarts de traitement entre les juges	62
3. Autres recommandations de fond.....	63
C. DÉPENS.....	64
V. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DEMANDÉES	64
ANNEXE A.....	67
ANNEXE B.....	71
ANNEXE C.....	72

APERCU

1. Le 31 mai 2008, la Commission d'examen de la rémunération des juges (la « **Commission** ») présidée par Madame Sheila Block (la « **Commission Block** ») a publié son rapport (le « **rapport Block** »), dans lequel elle a présenté des recommandations relativement au traitement des juges puînés de nomination fédérale, un écart de traitement pour les juges d'appel et diverses autres questions.
2. Le ministre de la Justice n'a pas répondu au rapport Block dans le délai prévu par la loi, soit au plus tard le 30 novembre 2008 et a plutôt refusé tout simplement, le 11 février 2009, de mettre en œuvre quelque recommandation que ce soit de la Commission Block en invoquant la crise économique générale qui sévissait alors. Le ministre a ajouté que, si la conjoncture économique devait se redresser avant la commission suivante de manière à justifier des hausses de traitement, la commission pourrait alors en tenir compte. Depuis lors, les recommandations de la Commission Block sont demeurées lettre morte.
3. **L'Association canadienne des juges des cours supérieures (l'« Association ») et le Conseil canadien de la magistrature (le « Conseil »), pour le compte des juges de nomination fédérale, demande à la présente commission actuelle d'endosser et de faire sienne chacune des recommandations de la Commission Block, y compris les recommandations touchant le traitement.**
4. Pour les raisons exposées dans ce mémoire, l'Association et le Conseil soutiennent que l'adoption des recommandations de la Commission Block par la présente commission et une recommandation en faveur de leur mise en œuvre sans délai s'imposent eu égard aux critères énoncés dans la *Loi sur les juges*.
5. Le mémoire de l'Association et du Conseil est structuré de la façon suivante : dans l'Introduction, les objets respectifs de l'Association et du Conseil sont décrits, notamment en regard de la détermination de la rémunération et des autres avantages pécuniaires consentis aux juges; dans la partie Contexte, un bref historique de la commission est tracé; la partie intitulée « Le mandat de la commission » est explicite en soi; et dans la partie Questions à examiner, l'Association et le Conseil analysent à la fois des questions de processus et des questions de fond et exposent les raisons à l'appui de

leur position en faveur de la mise en œuvre des recommandations de la Commission Block d'une manière prospective, à compter du 1^{er} avril 2012.

I. INTRODUCTION

6. Ce mémoire à la Commission est présenté au nom de l'Association et du Conseil.
7. L'Association a succédé à la Conférence canadienne des juges, fondée en 1979 et constituée en 1986. Ses objectifs sont notamment les suivants :
 - i) promouvoir et garantir l'indépendance de la magistrature en tant qu'organisme distinct du gouvernement;
 - ii) assurer la liaison avec le Conseil en vue d'améliorer l'administration de la justice et de compléter ses objectifs au moyen de conférences, de colloques et de divers programmes de formation;
 - iii) adopter les mesures et faire les représentations nécessaires pour veiller à ce que la rémunération et les autres avantages garantis par l'article 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) viser à obtenir une meilleure compréhension par le public du rôle de la magistrature dans l'administration de la justice;
 - v) surveiller et, le cas échéant, viser à améliorer les services de soutien aux juges en collaboration avec le Conseil; et
 - vi) répondre aux besoins et aux préoccupations des juges surnuméraires et des juges à la retraite.

¹ Reproduit dans le Recueil conjoint de documents (« **RCD** »).

² L.R. (1985), ch. J-1, telle que modifiée.

8. En novembre 2011, 1 016 (soit 91 %) des quelque 1 117 juges de nomination fédérale étaient membres de l'Association.
9. Pour atteindre les objectifs de l'Association ayant trait à la rémunération et aux autres avantages des juges, un comité de la rémunération a été mis sur pied pour étudier certaines questions touchant la rémunération des juges et présenter des recommandations au comité exécutif ainsi qu'au conseil d'administration de l'Association.
10. Le Conseil a été créé par le Parlement en 1971. Il est composé du juge en chef du Canada et des juges en chef, des juges en chef associés et des juges en chef adjoints des cours supérieures provinciales et territoriales, 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.
11. Le Conseil a pour mission d'améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures, ainsi que la qualité de leurs services judiciaires, et de favoriser l'uniformité dans l'administration de la justice devant ces tribunaux³. Dans le cadre de sa mission, le Conseil a établi un comité sur le traitement et les avantages sociaux des juges.
12. Le Conseil et l'Association ont présenté des observations conjointes, par écrit et oralement, à chacune des cinq commissions triennales (1982-1996) ainsi qu'aux trois commissions quadriennales d'examen de la rémunération des juges (la « **Commission Drouin** », la « **Commission McLennan** » et la Commission Block). La Commission Drouin a publié son rapport (le « **rapport Drouin** ») le 31 mai 2000. La Commission McLennan a publié son rapport (le « **rapport McLennan** ») le 31 mai 2004. La Commission Block a publié son rapport (le « **rapport Block** ») le 30 mai 2008.
13. L'Association et le Conseil ont travaillé en étroite collaboration en vue de la préparation du présent mémoire. Les recommandations que la magistrature fédérale demande par les présentes à cette Commission de faire ont été approuvées par le comité de la rémunération, le comité exécutif et les administrateurs de l'Association ainsi que par le comité exécutif du Conseil.

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

II. CONTEXTE

A. **Indépendance de la magistrature et traitements des juges**

14. 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 11(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵.
15. L'indépendance de la magistrature et les traitements des juges sont inextricablement liés. Dans l'affaire *Valente c. La Reine*⁶, le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale*⁷ (« **Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.** ») et, plus récemment, dans l'affaire *Bodner c. Alberta*⁸ (« **Bodner** »), la Cour suprême du Canada a confirmé que la sécurité financière, dans son aspect tant individuel qu'institutionnel, constitue, avec l'inamovibilité et l'indépendance administrative, une des trois caractéristiques fondamentales de l'indépendance de la magistrature⁹.
16. Il est essentiel de garder à l'esprit que la sécurité financière qu'assure une rémunération suffisante 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.* :

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 public¹⁰.

⁴ (R.-U.), 12-13. Will. III, ch. 2.

⁵ Ces dispositions de la Constitution canadienne sont reproduites dans le RCD.

⁶ [1985] 2 R.C.S. 673.

⁷ [1997] 3 R.C.S. 3.

⁸ [2005] 2 R.C.S. 286.

⁹ *Valente*, *supra* au para 40; *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 115-122; *Bodner*, aux para 7-8.

¹⁰ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 193.

17. 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.

18. La commission triennale présidée par David W. Scott, c.r. (la « **Commission Scott** ») a fait observer dans son rapport publié en 1996 que les juges se trouvent dans une position unique en ce que leur rémunération fait 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 dépendance¹¹.

19. Le processus de détermination de la rémunération des juges, lequel est aujourd'hui prévu dans la *Loi sur les juges*, a changé au fil des ans.
20. Avant 1981, des comités de consultation examinaient la rémunération des juges et présentaient des recommandations au gouvernement¹². Comme le faisait remarquer la Commission Drouin, ce processus s'avérait insatisfaisant parce que, « bon nombre » des

¹¹ Rapport Scott (1996) à la p 6.

¹² Deux comités consultatifs ont été présidés par Irwin Dorfman, c.r. (rapport remis le 22 novembre 1978) et Jean de Grandpré (rapport remis le 21 décembre 1981).

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 »¹³.

21. En 1982, le processus de la commission triennale a été établi. En vertu 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 membres de la magistrature était satisfaisante et de faire des recommandations au ministre de la Justice. L'objectif du législateur était de dépolitiser le processus d'établissement des traitements et des autres prestations accordés aux juges afin de préserver l'indépendance de la magistrature. Fait à noter, ce processus n'imposait aucune obligation au gouvernement de donner suite aux recommandations des commissions triennales.
22. Personne ne conteste le fait que le processus de la commission triennale a été un échec. Les recommandations de traitements qu'ont présentées les cinq commissions triennales ont généralement été laissées de côté sans être mises en œuvre et sont souvent devenues l'objet d'un débat politique¹⁴.
23. Vu le traitement réservé par le gouvernement du Canada aux rapports McLennan et Block, décrit ci-dessous, il convient de rappeler ce que la Commission Scott a affirmé en 1996 vers la fin du processus de la commission triennale :

L'objectif de la création de 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 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

¹³ Rapport Drouin (2000) à la p 2.

¹⁴ Les rapports des commissions triennales furent les suivants : le rapport Lang (1983), le rapport Guthrie (1987), le rapport Courtois (1990), le rapport Crawford (1993) et le rapport Scott (1996); tous ces rapports sont reproduits dans le RCD.

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 politique¹⁵.

24. Auparavant, la Commission Crawford s'était plainte en 1993 des retards mis par le gouvernement pour donner suite 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 adoptée¹⁶.

25. Le 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, au cours duquel il a affirmé à propos de la commission triennale : « [elle] [traduction] paraît bien sur

¹⁵ Rapport Scott (1996) aux p 7 et 8.

¹⁶ Rapport Crawford (1993) à la p 7.

papier, mais pose un problème. Elle ne fonctionne pas. Pourquoi? Parce que l'Exécutif et le Parlement ne lui ont jamais donné une véritable chance¹⁷ ».

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

26. En 1997, la Cour suprême du Canada a expliqué dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* que la Constitution exige 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 visant à modifier ou à bloquer la rémunération des juges.
27. Cet objectif est réalisé en confiant à cet organisme la tâche précise 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 constitutionnel¹⁸. Toute modification aux traitements des juges apportée sans recours au préalable à cet organisme serait inconstitutionnelle¹⁹.
28. 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 magistrature²⁰.
29. 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 recommandations²¹.

¹⁷ 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 9 [non publié], reproduit dans le RCD.

¹⁸ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 169-175; voir aussi *Bodner*, *supra* au para 16.

¹⁹ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 147.

²⁰ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 186.

²¹ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 179-180.

C. Le processus de la commission quadriennale et de la première commission quadriennale

30. 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 1998 et a établi 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 commence le 1^{er} septembre, et que cette dernière doit déposer son rapport dans les neuf (9) mois qui suivent le début de son mandat, l'échéance fixée pour la réponse du ministre tombe à la fin de novembre de l'année suivante.
31. 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. C'était 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 processus²².
32. 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 deux²³, et des modifications relatives à

²² Rapport Drouin (2000) à la p 2.

²³ 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 1er 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

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

D. La Commission McLennan

33. 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.
34. La principale question en litige entre la magistrature et le gouvernement qui était soumise à la Commission McLennan avait trait à la question du traitement des juges. Lorsque la Commission McLennan a entrepris son enquête, le traitement d'un juge puîné était fixé à 216 600 \$.
35. 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 du coût de la vie. De son côté, le gouvernement proposait de porter ce traitement à 226 300 \$ à partir du 1^{er} avril 2004, y compris l'indexation en fonction du coût de la vie de 2004, et des augmentations annuelles de 2 000 \$ en 2005, 2006 et 2007, en sus de l'indexation en fonction du coût de la vie prévue par la loi pour 2005, 2006 et 2007.

Canada étudierait bientôt, dans l'arrêt *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 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 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.

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'indexation en fonction du coût de la vie de 2005, 2006 et 2007²⁴.

36. 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'indexation en fonction du coût de la vie de cette année-là, plus l'indexation en fonction du coût de la vie à partir du 1^{er} avril de chacune des trois années suivantes, comme le prévoyait déjà la *Loi sur les juges*. La Commission n'a pas accepté de recommander les augmentations annuelles proposées par le gouvernement et appuyées par l'Association et le Conseil, en sus de l'indexation annuelle en fonction du coût de la vie déjà prévue dans la *Loi sur les juges*.
37. 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 d'une indexation en fonction du coût de la vie 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

38. La réponse du gouvernement au rapport McLennan et les retards accusés dans la mise en œuvre partielle du rapport ont préoccupé au plus haut point la magistrature. Pour les motifs exposés dans les lignes qui suivent, l'Association et le Conseil se sont inquiétés du fait qu'on avait laissé la politisation envahir à nouveau le processus de détermination du traitement des juges. Le processus naissant et encore fragile de la commission quadriennale s'en trouvait menacé, comme cela avait été le cas de la commission triennale, qui s'était soldée par un échec.
39. Le 20 novembre 2004, le ministre de la Justice a publié la réponse du gouvernement (la « **première réponse** ») au rapport McLennan, en application du paragraphe 26(7) de la

²⁴ Rapport McLennan (2004) à la p 27.

*Loi sur les juges*²⁵. La première réponse acceptait toutes les recommandations de la Commission McLennan sauf une²⁶.

40. 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 loi²⁷] » et avait fourni des explications « compréhensives et réfléchies²⁸ » à l'appui de ses conclusions. Le ministre a indiqué que l'augmentation de traitement recommandée par la Commission McLennan « sembl[ait] raisonnable²⁹ ».
41. 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

42. 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 2006³⁰ (la « **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 Le texte intégral de la *Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003* (20 novembre 2004) est reproduit dans le RCD.

²⁶ 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.

²⁷ Première réponse à la p 4.

²⁸ Première réponse à la p 2.

²⁹ Première réponse à la p 4.

³⁰ Le texte intégral de la *Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003* (29 mai 2006) est reproduit dans le RCD.

43. 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 2004³¹. 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 eu aucune raison d'être.
44. La deuxième réponse énonçait que les recommandations de la Commission McLennan devaient être analysées en fonction du mandat et des priorités pour lesquels le gouvernement venait d'être élu³². Une liste sommaire des priorités budgétaires et des mesures de « responsabilité financière » du nouveau gouvernement était présentée dans la deuxième réponse³³. 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 réalité³⁴.
45. 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 2006³⁵, et le

³¹ Deuxième réponse à la p 2.

³² Deuxième réponse aux pp 4, 6.

³³ Deuxième réponse aux pp 6-7.

³⁴ Deuxième réponse à la p 7.

³⁵ Statistique Canada, Catalogue no 13-016-X, Indicateurs clés des comptes économiques à la p 22. L'indicateur est le produit intérieur brut (PIB) réel.

gouvernement disposait d'un excédent budgétaire de 4,7 G\$³⁶ pour le premier trimestre de 2006 et de 13,2 G\$ pour l'exercice 2005-2006³⁷.

46. 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 adoptée³⁸. L'Association disait aussi souhaiter que le projet de loi C-17 soit amendé en comité.
47. 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'exige la jurisprudence constitutionnelle pertinente³⁹.
48. 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 réponse⁴⁰. Le ministre a omis de répondre aux prétentions de l'Association à l'effet que, 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, qu'elle était inconstitutionnelle.

³⁶ Ministère des Finances Canada, « La revue financière », janvier à mars 2006. L'excédent budgétaires 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\$.

³⁷ Ministère des Finances Canada, « Tableaux de référence financiers », octobre 2011.

³⁸ La lettre du 2 juin 2006 de l'Association est reproduite dans sa version originale anglaise dans le RCD.

³⁹ 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. La Cour suprême a eu l'occasion d'explicitier cette exigence dans l'arrêt *Bodner*, *supra* aux para 23-27.

⁴⁰ La lettre du ministre en date du 31 juillet 2006 est reproduite dans sa version originale anglaise dans le RCD. 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.

49. La deuxième réponse a été mise en œuvre par le projet de loi C-17⁴¹, qui a reçu la sanction royale le 14 décembre 2006⁴². 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 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 du coût de la vie, 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

50. 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 sape l'obligation constitutionnelle primordiale d'efficacité et est incompatible avec la raison même pour laquelle la Cour suprême exige une réponse 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

⁴¹ *Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux*, L.C. 2006, c. 11.

⁴² 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 face 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. L'allocation prononcée par le sénateur Jaffer devant le Sénat le 6 décembre et le 13 décembre 2006 exposait ce dilemme. Voir le RCD.

absolument aucune justification dans la *Loi sur les juges*⁴³ ou dans le processus constitutionnel exposé dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*

51. La deuxième réponse, émanant d'un gouvernement nouvellement élu, a également eu pour effet de politiser le processus des commissions quadriennales puisque le gouvernement cherchait à justifier sa réponse en invoquant 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 McLennan⁴⁴.
52. L'Association et le Conseil estiment en outre que le délai anormalement long de 2½ ans qui s'est écoulé entre la remise du rapport McLennan et la mise en œuvre de cette deuxième réponse a non seulement miné l'efficacité du processus, mais a aussi privé les membres de la magistrature du bénéfice de l'augmentation de traitement à laquelle le gouvernement a consenti en fin de compte, 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.
53. 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

⁴³ 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 rapport Block aux para 42-45.

⁴⁴ 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 ». (Rapport Block au para 58)

deuxième réponse n'est-elle 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 efficace⁴⁵.

E. La Commission Block

54. 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 Block a publié son rapport le 30 mai 2008.
55. 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, le principal point 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. Traitement et autres recommandations de fond

56. Comme nous l'avons déjà mentionné, lorsque la Commission Block a entrepris son enquête, 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'indexation au coût de la vie (Indice de l'ensemble des activités économiques, ou « IEAE ») prévue par la *Loi sur les juges*⁴⁶. 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 depuis le 1^{er} avril 2011 s'élève en réalité à 281 100 \$.
57. Le gouvernement a proposé une augmentation des traitements de 4,9 % à partir du 1^{er} avril 2008, comprenant l'indexation prévue par la loi, qui était de 3,2 % à cette date,

⁴⁵ Rapport Block aux para 42-45. 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, RCD.

⁴⁶ L'indexation prévue par la *Loi sur les juges*, faut-il le préciser, vise à protéger les traitements des juges contre l'érosion imputable aux hausses du coût de la vie, et non à accroître la rémunération des membres de la magistrature.

ce qui représente une augmentation nette proposée de 1,7 %. Pour les années suivantes, le gouvernement ne proposait rien si ce n'est maintenir l'indexation existante prévue par la loi. 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.

58. 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.
59. La Commission Block a étudié les divers comparateurs proposés par les parties et a décidé en fin de compte que les sous-ministres de niveau 3 (DM-3) et les avocats exerçant dans un cabinet privé 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 du secteur public le plus pertinent était constitué de tous les échelons des plus hauts cadres parmi les fonctionnaires, soit EX 1-5, DM 1-4 et LA principaux (avocats principaux).
60. La Commission Block a aussi jugé inutile et a rejeté la tentative de la part du gouvernement d'utiliser les données relatives au revenu 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 d'être nommés à la magistrature. 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 et à l'absence de fiabilité de ces données.
61. 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

rendement⁴⁷ à laquelle les DM-3 sont admissibles. Dans le cas des avocats 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 au Banc les candidats exceptionnels et les membres du Barreau les plus chevronnés au Canada.

62. En prenant comme point de comparaison le point médian de l'échelle salariale DM-3⁴⁸, plus la moitié de la rémunération au rendement admissible, la Commission Block obtenait un résultat de 276 632 \$ pour l'exercice 2007-2008. Le traitement des juges puînés était de 252 000 \$ cette année-là, soit 91 % du traitement de référence des DM-3⁴⁹.
63. Pour obtenir « une équivalence approximative » avec le point médian de l'échelle de traitement des DM-3 plus la moitié de la rémunération au rendement admissible, la Commission Block recommandait une augmentation de 4,9 %, y compris l'indexation prévue par la loi, pour un traitement de 264 000 \$ à compter du 1^{er} avril 2008 et une augmentation de 2 % pour chacune des années 2009, 2010 et 2011, plus l'indexation prévue par la loi.
64. 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 des DM-3 plus la moitié de la rémunération au rendement admissible en 2011-2012. Le traitement réel des juges puînés pour 2011-2012 s'élève à 281 100 \$. À des fins de comparaison, la rémunération *moyenne* globale des DM-3 pour l'exercice 2010-2011 était de 331 557 \$.

⁴⁷ Dans son dernier rapport de juillet 2011, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction présidé par Carol Stephenson (le « **Comité Stephenson** »), utilise 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 ».

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Rapport Block au para 119.

65. 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. La liste des recommandations de la Commission Block, y compris celle concernant le traitement des juges, est reproduite à l'annexe A du présent mémoire afin d'en faciliter la consultation.

2. Observations et recommandations concernant le processus

66. 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 exprimé le point de vue selon lequel 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 soit possible, cette seconde option devant « être pesée avec soin »⁵⁰. 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.

67. 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

⁵⁰ Rapport Block au para 33ff.

l'enquête d'une commission antérieure et d'en tenir compte dans les prochains mémoires des parties⁵¹. La Commission Block a cité, à titre d'exemple, la pertinence du niveau DM-3 comme point de comparaison. Les membres de la magistrature suivent cette recommandation dans leur mémoire actuel sur cette question ainsi que sur les questions telles que les calculs pertinents à faire pour l'utilisation des DM-3 comme élément de comparaison et le remboursement des frais encourus par les juges dans ce processus, entre autres.

3. La réponse du gouvernement au rapport Block

68. 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 ministère donne une réponse, ainsi que l'exigeait la Loi⁵².
69. 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 alors 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.
70. 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 nécessiteraient le réexamen des recommandations de la Commission Block 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.

⁵¹ Rapport Block aux para 21 et 201.

⁵² *Loi sur les juges*, art 26(7)

III. LE MANDAT DE LA COMMISSION

71. Le mandat de la commission est énoncé 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.

72. La *Loi sur les juges* n'établit pas de correspondance entre le caractère « satisfaisant » des traitements et autres prestations des juges et le minimum nécessaire pour garantir la sécurité financière des juges. La commission doit plutôt s'attacher à déterminer si les traitements et autres prestations des juges sont satisfaisants dans le double but de faire en sorte que le public puisse avoir confiance dans l'indépendance de la magistrature et de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.

73. La Commission Drouin a déclaré ce qui suit au sujet du rapport entre la rémunération des juges et le rôle de la magistrature dans la société canadienne moderne :

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 magistrature⁵³.

IV. QUESTIONS À EXAMINER

74. L'Association et le Conseil exposent ci-après les questions qu'ils soumettent à l'appréciation de cette commission quadriennale. Les recommandations recherchées par la magistrature sont présentées à la fin de l'analyse de chacune de ces questions et sont reproduites de nouveau *in seriatim* par souci de commodité à la fin de ce mémoire.

A. QUESTIONS RELATIVES AU PROCESSUS

75. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission Block a conclu non seulement que la commission quadriennale était compétente pour s'occuper des préoccupations soulevées par les parties relativement au processus des commissions, mais également qu'il était « 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 constitutionnelles⁵⁴ ».

76. Comme nous l'avons également déjà mentionné, la Commission Block a fait observer que la publication d'une deuxième réponse à un rapport d'une commission n'était pas conforme au processus établi et qu'elle avait de profondes implications constitutionnelles. Or, le seul fait que le ministre de la Justice n'a pas respecté le délai prévu par la loi pour la publication de sa réponse au rapport Block constitue un aspect

53 Rapport Drouin (2000) à la p 11.

54 Rapport Block au para 37.

troublant de la conduite du gouvernement en ce qui concerne le processus des commissions.

77. Il ne fait aucun doute que l'exigence d'une réponse gouvernementale officielle au rapport d'une commission représente un trait fondamental du processus constitutionnel exposé par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* On ne peut non plus contester l'obligation faite au ministre de répondre au rapport d'une commission dans les 6 mois qui suivent sa réception. À cet égard, l'énoncé même du para 26(7) de la *Loi sur les juges* pourrait difficilement être plus clair :

Le ministre donne suite au rapport de la Commission au plus tard six mois après l'avoir reçu.

The Minister of Justice shall respond to a report of the Commission within six months after receiving it.

78. Le ministre n'a pas répondu au rapport Block dans le délai fixé par la *Loi sur les juges*. Il n'a pas non plus donné d'explication, dans le délai fixé par la *Loi*, au fait qu'il avait omis de s'acquitter de cette obligation légale en temps utile. Ce n'est que plus tard, dans sa réponse tardive du 11 février 2009, que le ministre a mentionné que « [l]a réponse du gouvernement a[vait] été retardée afin de permettre au gouvernement d'examiner le rapport de la commission [Block] compte tenu des changements importants relatifs à un critère clé en vertu duquel la commission a[vait] fait ses recommandations, soit *l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement* ».
79. L'Association et le Conseil pressent cette commission de réitérer l'importance de respecter tous les aspects du processus des commissions, comme l'exigent les articles 26 à 26.3 de la *Loi sur les juges*, qu'il s'agisse de questions de fond ou de procédure. Le respect, par les deux parties principales, de tous les aspects du processus des commissions est nécessaire à la préservation de la confiance dans le processus et au maintien de son efficacité.

Recommandation recherchée :

La Commission réitère l'importance de respecter tous les aspects du processus des commissions afin de préserver la confiance dans le processus des commissions et le maintien de son efficacité.

B. QUESTIONS DE FOND

Aperçu

80. **L'Association et le Conseil demandent à la présente commission d'endosser chacune des recommandations de la Commission Block de recommander instamment leur mise en œuvre immédiate d'une manière prospective, avec les changements qui s'imposent.**
81. L'Association et le Conseil reconnaissent que, pour que cette commission endosse les recommandations de la Commission Block et recommande leur mise en œuvre immédiate, cette commission doit être convaincue que celles-ci demeurent compatibles avec les facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Les membres de la magistrature estiment qu'elles le sont, pour les raisons décrites dans cette partie.

1. Traitement des juges puînés

82. En ce qui concerne plus particulièrement le traitement des juges puînés, l'Association et le Conseil demandent une recommandation instante visant la mise en œuvre immédiate de la recommandation de la Commission Block portant sur le traitement des juges puînés de nomination fédérale.
83. L'Association et le Conseil recommandent par conséquent, pendant la durée du mandat de cette Commission, une augmentation graduelle des traitements de 4,9 % à compter du 1^{er} avril 2012, y compris l'indexation prévue par la loi, et de 2 % à compter du 1^{er} avril 2013, 2014 et 2015, à l'exclusion de l'indexation prévue par la loi. L'Association et le Conseil soutiennent qu'il convient de mettre immédiatement en œuvre la recommandation de la Commission Block portant sur le traitement des juges puînés afin d'établir une équivalence approximative entre le traitement accordé aux juges puînés et celui dont jouit le principal groupe de comparaison, les sous-ministres de niveau DM-3.

a) **Facteurs énoncés dans la *Loi sur les juges***

84. En examinant la question de savoir si les traitements accordés aux juges sont satisfaisants, la commission doit prendre en considération un certain nombre de 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***

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

86. L'automne 2008 a marqué le début d'une importante période de récession de l'économie mondiale. Dans le cadre de sa réaction face à la crise économique mondiale amorcée à l'automne 2008, le Parlement a adopté au début de 2009 la *Loi sur le contrôle des dépenses* (« **Loi sur le contrôle** »)⁵⁵, qui limitait les augmentations salariales dans le secteur public fédéral jusqu'à l'exercice 2010-2011⁵⁶. Dans son sommaire, la *Loi d'exécution du budget*, dont fait partie la Loi sur le contrôle, précise que cette dernière vise « la mise en place d'une façon de faire raisonnable et abordable en ce qui a trait à la rémunération des employés dans l'ensemble du secteur public fédéral qui cadre avec une gestion responsable des finances en période de difficultés économiques ».

87. La Loi sur le contrôle s'appliquait à l'ensemble du secteur public fédéral, y compris aux membres du Parlement, à d'importantes catégories d'employés fédéraux et aux personnes désignées par le gouverneur en conseil (dont les sous-ministres). Les juges étaient exclus de l'application de cette loi.

88. En vertu de la Loi sur le contrôle, les augmentations de salaire étaient limitées à 1,05 % par année entre 2008 et 2011. On remarquera, toutefois, que les « augmentations

⁵⁵ Adoptée dans le cadre de la *Loi d'exécution du budget de 2009*, L.C. 2009, ch 2, art 393.

⁵⁶ *Loi sur le contrôle des dépenses*, art 16.

d'échelon » et les « augmentations fondées sur le mérite » étaient exclues⁵⁷ de cette restriction et que la moyenne générale de la « rémunération au rendement » ou de la « rémunération à risque » accordée aux sous-ministres de niveau DM-3 entre les exercices 2008-2009 et 2009-2010 est passée de 64 670 \$ à 66 183 \$, soit une augmentation de 2,3 %⁵⁸. La rémunération « à risque » moyenne au niveau DM-3 pour l'exercice 2010-2011 a été réduite à 60 371 \$, mais cette réduction a été presque entièrement neutralisée par une hausse correspondante du salaire de base⁵⁹.

89. On reconnaît généralement que le Canada a mieux résisté à la récession mondiale que la plupart des autres pays industrialisés. Parmi les pays du G-7, le repli du PIB au creux de la dernière récession (2009) a été moins prononcé au Canada⁶⁰ et la reprise de 2010 a été l'une des plus vigoureuses⁶¹ après celle du Japon et de l'Allemagne. De plus, au cours de cette période, l'économie canadienne fut la seule à regagner toute la perte de production et d'emplois subie pendant la récession⁶². Ces résultats ont amené la Banque Royale du Canada à mettre l'économie canadienne en juin 2011⁶³ « en tête de liste » parmi les quatre principales économies (le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et la zone

⁵⁷ Voir l'art 10 de la Loi sur le contrôle, intitulé « Augmentations non touchées » et ayant trait « aux augmentations fondées sur le mérite ou le rendement, aux augmentations à l'intérieur des fourchettes salariales, aux primes de rendement ou à des formes de rémunération semblables ».

⁵⁸ Cette augmentation de la rémunération au rendement a fait l'objet d'un débat public. Voir, p. ex., B. Curry, « Performance pay for senior bureaucrats up sharply, even as bonuses are slashed » (13 août 2010), *The Globe and Mail*.

⁵⁹ Voir RCD (renseignements sur la rémunération des DM-3).

⁶⁰ Selon la base de données sur les perspectives économiques de l'OCDE, la variation du PIB réel entre 2008 et 2009 a été de -2,5 % au Canada, contre -2,6 % aux États-Unis, -2,7 % en France, -4,7 % en Allemagne, -4,9 % au Royaume-Uni, -5,2 % en Italie et -6,3 % au Japon.

⁶¹ Selon la base de données sur les perspectives économiques de l'OCDE, la variation du PIB réel entre 2009 et 2010 a été de 3,1 % au Canada, contre 4 % au Japon, 3,5 % en Allemagne, 2,9 % aux États-Unis, 1,4 % en France, 1,3 % au Royaume-Uni et 1,2 % en Italie.

⁶² Banque Royale du Canada, « Perspectives économiques et financières », juin 2011.

Ministère des Finances Canada, « *Mise à jour des projections économiques et financières* », 8 novembre 2011.

⁶³ Banque Royale du Canada, « Perspectives économiques et financières », juin 2011.

euro). De même, dans sa « Revue du système financier » de juin 2011, la Banque du Canada affirmait que :

Malgré la conjoncture défavorable à l'échelle internationale, le système financier canadien reste robuste. Par exemple, la qualité des actifs des grandes banques du pays a continué d'augmenter au cours des derniers mois. De plus, la situation globale des sociétés non financières est saine, leur levier financier se maintenant à de bas niveaux⁶⁴.

90. Depuis juillet 2011, l'économie mondiale a ralenti. La volatilité des marchés des capitaux s'est accrue, surtout à la suite de la crise de la dette souveraine en Europe et de l'irrégularité de la reprise aux États-Unis. C'est pourquoi la Banque du Canada a révisé à la baisse ses perspectives de croissance de l'économie canadienne en octobre 2011. Comme le montre le tableau 1, la révision touche principalement le ralentissement de la croissance en 2011 et 2012 par rapport aux prévisions antérieures et un fléchissement du taux d'inflation en 2012.
91. Malgré l'existence de risques à la baisse⁶⁵ qui auront des incidences sur l'économie du pays, la Banque du Canada estime que la crise de la zone euro sera contenue⁶⁶. De plus, après cette période, la reprise de la croissance canadienne devrait être plus forte que prévu initialement et l'économie canadienne devrait retrouver sa pleine capacité d'ici 2013 avec une croissance du PIB réel de 2,9 %. On prévoit aussi un ralentissement de la croissance aux États-Unis à court terme, également suivi d'un rebond en 2013.

[voir tableau à la prochaine page]

⁶⁴ Banque du Canada, Revue du système financier, juin 2011 à la p 1.

⁶⁵ Les trois principaux risques à la baisse soulevés par la Banque du Canada sont liés au risque que la crise en Europe ne soit pas contenue, à la possibilité d'une récession aux États-Unis, qui aurait des conséquences notables sur les exportations, la croissance et l'inflation au Canada, et une décélération plus vive qu'anticipé des dépenses des ménages. Banque du Canada, « Rapport sur la politique monétaire », octobre 2011 à la p 17.

⁶⁶ Banque du Canada, « Rapport sur la politique monétaire », octobre 2011 aux pp 35-36.

Tableau 1
Banque du Canada – Résumé des projections relatives à l'économie canadienne selon le
scénario de référence⁶⁷

	2011	2012	2013
Croissance du PIB réel (%)			
Octobre 2011	2,1	1,9	2,9
Juillet 2011	2,8	2,6	2,1
Avril 2011	2,9	2,6	2,1
Janvier 2011	2,4	2,8	-
Indice des prix à la consommation (moyenne des 4 trimestres)			
Octobre 2011	2,9	1,4	1,9
Juillet 2011	2,9	2,1	2
Avril 2011	2,5	2,1	2
Janvier 2011	2,1	1,9	-

Croissance du PIB réel aux États-Unis (%)			
Octobre 2011	1,7	1,7	3,3
Juillet 2011	2,4	3,2	3,3
Avril 2011	3	3,2	3,3
Janvier 2011	3,3	3,2	-

Source : Banque du Canada, Sommaire du Rapport sur la politique monétaire, octobre 2011, juillet 2011, avril 2011, janvier 2011.

⁶⁷ Un scénario de base (ou scénario de référence) de projections est établi selon les hypothèses jugées les plus probables de se produire par des gestionnaires ou des prévisionnistes. Les résultats ou les projections d'un scénario de base se situent toujours entre ceux du scénario le plus conservateur ou pessimiste et ceux du scénario le plus agressif ou optimiste.

92. Les conditions financières se sont légèrement durcies au Canada depuis juillet 2011. Néanmoins, la Banque du Canada estime que, dans l'ensemble, l'offre et le coût du crédit aux entreprises et aux ménages canadiens demeurent très avantageux et fournissent un soutien important à l'expansion économique⁶⁸. L'accroissement des investissements en capital fixe des entreprises devrait encore être solide. Les dépenses des ménages augmenteront également, mais à un rythme relativement modéré, l'augmentation étant freinée par l'endettement élevé des ménages et par le fléchissement de la confiance des consommateurs devant l'incertitude du contexte mondial.
93. Les principaux prévisionnistes du secteur privé ont également revu à la baisse les perspectives du Canada pour 2011 et 2012, dans un même ordre de magnitude que les prévisions de la Banque du Canada. Toutefois, certains sont plus optimistes et estiment que le Plan pour l'emploi du Président Obama viendra soutenir la croissance aux États-Unis l'année prochaine⁶⁹, que les investissements des entreprises au Canada devraient demeurer robustes en raison du maintien de la vigueur prévue du prix des marchandises⁷⁰ et que la faiblesse des taux d'intérêt soutiendra également les dépenses des entreprises⁷¹.
94. Compte tenu de ces prévisions économiques récentes, le gouvernement a révisé ses propres projections économiques et financières et a augmenté l'ajustement au risque à court terme. Le déficit devrait donc être résorbé progressivement de 90 % entre 2010-2011 et 2015-2016, passant de 33,4 G\$ à 3,4 G\$ (voir le tableau 2). Le gouvernement demeure résolu à éliminer le déficit à moyen terme, l'équilibre budgétaire devant cependant être atteint un an plus tard (en 2016-2017). Si les économies visées par le plan

⁶⁸ Banque du Canada, « Rapport sur la politique monétaire », octobre 2011 à la p 25.

⁶⁹ Banque Royale du Canada, « Mises à jour économiques et financières », novembre 2011.
Fonds monétaire international, « Regional Economic Outlook: Western Hemisphere », 11 octobre 2011.
Scotiabank Group, « Global Forecast Update », 3 novembre 2011.

⁷⁰ Banque de Montréal, « North American Outlook – Modest Growth, Elevated Risks », 8 novembre 2011.

⁷¹ Banque de Montréal, « North American Outlook – Modest Growth, Elevated Risks », 8 novembre 2011.

d'action de réduction du déficit se matérialisent comme prévu, le budget devrait être équilibré d'ici 2015-2016⁷², soit un an plus tôt.

Tableau 2
Sommaire du solde budgétaire¹ et de la dette fédérale
selon les prévisions du ministère des Finances Canada
de 2010-2011 à 2016-2017

Exercices	Solde budgétaire (G\$)	Dette fédérale (G\$)	% du PIB	
			Solde budgétaire	Dette fédérale
2010-2011	-33,4	550,3	-2,1 %	33,9 %
2011-2012	-31,0	585,2	-1,8 %	34,6 %
2012-2013	-27,4	612,7	-1,6 %	35,0 %
2013-2014	-17,0	629,7	-0,9 %	34,2 %
2014-2015	-7,5	637,2	-0,4 %	32,9 %
2015-2016	-3,4	640,6	-0,2 %	31,7 %
2016-2017	0,5	640,0	0,0 %	30,3 %

Nota : 1) Le solde budgétaire comprend le coût des mesures annoncées dans la mise à jour du 8 novembre 2011 et exclut les économies visées par le plan d'action de réduction du déficit.

Source : Ministère des Finances Canada, « Mise à jour des projections économiques et financières », 8 novembre 2011 à la p 44.

95. Exprimé en fonction de la taille de l'économie, le déficit budgétaire représente 2,1 % du PIB en 2010-2011; ce rapport devrait être ramené à 0,4 % en 2013-2014 et à 0,2 % en 2014-2015. La dette fédérale, mesurée également en fonction de la taille de l'économie, devrait aussi se résorber progressivement à compter de 2012-2013. D'ici 2016-2017, le ratio dette/PIB devrait tomber sous les 30,3 %, soit la moitié de son sommet de 68,4 % atteint en 1995-1996.
96. La situation financière du Canada est enviable⁷³; en effet, la dette du pays est faible et devrait le demeurer au cours des prochaines années. Le FMI prévoit qu'entre 2011 et

⁷² Ministère des Finances Canada, « *Mise à jour des projections économiques et financières* », 8 novembre 2011 à la p 43.

2016, le Canada conservera un ratio dette/PIB peu élevé et décroissant, bien inférieur à celui des autres nations du G-7⁷⁴. De plus, le Canada est le seul pays, avec l'Allemagne, qui aura rétabli son équilibre budgétaire d'ici 2016⁷⁵.

97. En somme, les facteurs économiques prévus à l'alinéa 26(1.1)a) ne font pas obstacle à une recommandation, de la part de cette commission, en faveur d'une augmentation des traitements des juges qui est par ailleurs justifiée selon les groupes de comparaison mis au point pour en arriver à la détermination du traitement des juges.

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

98. Le deuxième facteur que la commission doit prendre en considération est « le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire ». En ce qui a trait à ce facteur, 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)⁷⁶.

99. 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 affirmé ce qui suit :

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. [...]

[...]

⁷³ Ministère des Finances Canada, "Rapport financier trimestriel pour le trimestre se terminant le 30 juin 2011" à l'art 3.

⁷⁴ Voir le tableau reproduit à l'annexe B.

⁷⁵ Voir le tableau reproduit à l'annexe C.

⁷⁶ Rapport Drouin (2000) à la p 8.

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 fondamentale, car elles accordent aux membres de la magistrature des protections auxquelles les fonctionnaires n'ont pas droit en vertu de la Constitution⁷⁷.

100. Le rôle et les responsabilités des juges sont sui generis, ainsi qu'il a été décrit par le gouvernement dans son mémoire présenté à la Commission Drouin⁷⁸. En effet, la magistrature occupe une position unique dans la société et la commission doit tenir compte de ce caractère unique sous toutes ses formes. Celles-ci s'établissent comme suit :
- 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 ceux qui versent leurs salaires, une restriction à laquelle aucune autre personne ou catégorie de personnes au Canada n'est assujettie.
 - iii) En vertu de la *Loi sur les juges*, il est interdit⁷⁹ aux juges – avec raison – d'exercer une autre profession ou d'exploiter une entreprise qui va au-delà de l'exercice de

⁷⁷ Renvoi relatif aux juges de l'Î. P. É., *supra* aux para 140, 142 143 [soulignement dans l'original]

⁷⁸ Cité dans le rapport Drouin (2000) à la p 13.

⁷⁹ *Loi sur les juges*, art 57(1).

leurs fonctions judiciaires. Il s'ensuit que les juges ne peuvent accroître leur revenu en participant à 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, entre autres, les primes, les options d'achat d'actions, la rémunération « à risque ».
 - 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 individuels.
101. 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 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.
102. 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 seulement une priorité du gouvernement, 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 constitutionnelle.⁸⁰

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

103. L'existence d'une corrélation entre la capacité d'attirer des personnes talentueuses 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

⁸⁰ Rapport Block aux para 57-58.

la part de notre système de justice – excellence qui doit continuer de se refléter dans la qualité des juges nommés à nos tribunaux⁸¹.

104. 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 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 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 normalisées⁸².

105. 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

⁸¹ Rapport Block (2008) au para 76.

⁸² Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, *Premier rapport : janvier 1998*, reproduit dans le RCD.

incitatifs financiers deviennent de plus en plus généralisés dans le secteur public⁸³.

106. Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, conjugué au fait que les candidats proviennent 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 est dans l'intérêt public d'attirer les membres du Barreau les plus hautement qualifiés vers la magistrature, et règle générale, les avocats émérites figurent au nombre de ceux qui, en pratique privée, gagnent les revenus les plus élevés »⁸⁴.

iv) Autres facteurs objectifs

107. 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 au cours des dernières années. Les observations de la Commission Drouin sont toujours pertinentes aujourd'hui :

La magistrature doit répondre à des exigences croissantes et qui changent sans cesse. L'augmentation des litiges au Canada, la complexité des questions actuellement soumises devant les tribunaux et l'examen plus attentif que fait le public des décisions judiciaires sont le résultat de l'introduction de la Charte. Celle-ci a rendu le processus de « jugement » et ses exigences plus coûteux, aussi bien au niveau de la première instance que celui de l'appel⁸⁵.

108. 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. Les juges sont constamment appelés à régler des questions épineuses et litigieuses de nature sociopolitique, une tendance qui s'est amplifiée du fait que le Parlement et les assemblées législatives provinciales semblent toujours enclins à laisser aux tribunaux le soin de trancher bon nombre de questions controversées. Le rôle qu'ont à jouer les tribunaux à

⁸³ Rapport McLennan (2004) à la p 5.

⁸⁴ Rapport McLennan (2004) à la p 37.

⁸⁵ Rapport Drouin (2000) à la p 17.

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

109. La mondialisation et les innovations technologiques ont également contribué à accroître le nombre de questions juridiques que doivent trancher les juges ainsi que leur complexité, qu'il s'agisse de processus de divulgation de documents conservés sous forme électronique, de recours collectifs multijuridictionnels ou de procès criminels où des preuves complexes comprennent des communications codées entre les accusés.

b) Éléments de comparaison

110. Pour évaluer le caractère adéquat du traitement versé aux juges, y compris compte tenu des facteurs prévus par la loi que nous venons de revoir, la magistrature et le gouvernement ainsi que les commissions antérieures se sont appuyés sur deux principaux éléments de comparaison, qui sont :

- i) la rémunération des sous-ministres principaux du gouvernement fédéral; et
- ii) le revenu des avocats chevronnés exerçant leur profession en pratique privée au Canada.

i) Les sous-ministres principaux aux échelons supérieurs; niveaux DM-3 et DM-4

111. Depuis au moins l'avènement du processus de la commission triennale jusqu'à la dernière commission quadriennale, les traitements des juges ont fait l'objet d'une comparaison avec la rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs du gouvernement⁸⁶.
112. Avec le temps, ce qui était au départ un point de repère est devenu un principe directeur préconisant le maintien d'une équivalence entre le traitement des juges puînés de nomination fédérale et le point médian de la rémunération versée aux sous-ministres de

⁸⁶ Rapport Lang (1983) à la p 6.

niveau DM 3, qui était jusqu'à tout récemment l'échelon le plus élevé au sein du gouvernement fédéral.

113. Avant le rapport de la Commission Crawford daté du 31 mars 1993, on se reportait constamment aux modifications de 1975 à la *Loi sur les juges*, lesquelles avaient fixé le traitement des juges puînés à un niveau à peu près équivalent au point médian de la rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs. Cette équivalence approximative était par la suite régulièrement rajustée pour tenir compte de l'inflation. Les commissions triennales qui ont précédé la Commission Crawford ont appelé ce concept « l'équivalence de 1975 », et elles ont tour à tour recommandé des augmentations salariales pour les juges en fonction du niveau de 1975, rajustées pour tenir compte de l'inflation.
114. Devant la Commission Crawford, en 1993, c'est le gouvernement qui a appuyé le principe de l'équivalence directe par rapport aux sous-ministres principaux aux échelons supérieurs par opposition à l'application du concept de « l'équivalence de 1975 », qui signifiait un retour au point médian de l'échelle DM en 1975, suivi de rajustements pour tenir compte de l'inflation pour les années écoulées depuis cette date⁸⁷. Ainsi, c'est le gouvernement même qui a proposé comme élément de comparaison l'équivalence directe avec les sous-ministres principaux aux échelons supérieurs.
115. La Commission Crawford a accepté la proposition contenue dans ce mémoire et a jugé que le concept de « l'équivalence de 1975 » n'était plus particulièrement utile comme facteur déterminant des traitements des juges. Elle a plutôt préféré comme point de repère l'équivalence approximative avec le point médian de l'échelle salariale des plus hauts fonctionnaires fédéraux, celui de DM 3⁸⁸.
116. Comme nous l'avons déjà mentionné, il faut souligner que le point médian est celui qui se situe à mi-chemin des limites supérieure et inférieure d'une fourchette salariale théorique, et non le chiffre médian des traitements réellement versés. Comme les limites

⁸⁷ Cité dans le rapport Drouin (2000) aux pp 29-30.

⁸⁸ Rapport Crawford (1993) à la p 11.

supérieure et inférieure de la fourchette salariale pour chaque sous-ministre représentent des limites théoriques plutôt que les traitements réellement versés, l'Association et le Conseil ont soutenu qu'il serait plus juste de s'appuyer sur la moyenne de la rémunération des sous-ministres principaux, ces moyennes étant maintenant connues, étant donné que ces données reflètent la rémunération moyenne réellement versée.

117. Toutefois, la Commission Block a décidé d'utiliser le point médian plutôt que les moyennes parce que le premier fournissait « une mesure objective et cohérente des modifications apportées, année après année, à la politique de rémunération du niveau DM-3⁸⁹ ». Dans le présent mémoire, l'Association et le Conseil ont utilisé cette mesure pour leurs comparaisons avec la rémunération du niveau DM-3, tout en remarquant l'importante disparité qui existe entre les données du point médian et la rémunération moyenne réelle au fil des ans⁹⁰.
118. Les commissions antérieures étaient bien conscientes que l'utilisation de l'échelle de comparaison DM-3 aux fins de l'établissement du traitement des juges ne signifiait pas qu'elles considéraient comme équivalents les postes de juge et de fonctionnaire⁹¹. Comme l'a noté la Commission Crawford, cette parité approximative entre les juges et les fonctionnaires du plus haut niveau peut être observée dans un certain nombre d'autres démocraties dont le régime repose sur la common law⁹².
119. Bien qu'elle ait précisé qu'aucun élément de comparaison ne devrait être déterminant, la Commission Drouin a approuvé le principe voulant qu'il existe un lien entre le traitement

⁸⁹ Rapport Block (2008) au para 106.

⁹⁰ Par exemple, pour l'exercice 2010-2011, la rémunération moyenne totale du niveau DM-3 s'élevait à 331 557 \$, tandis que le point médian et la moitié de la rémunération à risque admissible atteignaient 297 948 \$. 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 moyenne.

⁹¹ Voir, par exemple, le rapport Crawford (1993) à la p 11.

⁹² Rapport Crawford (1993) à la p 11.

des juges et la rémunération des sous-ministres de niveau DM 3. Elle a déclaré ce qui suit :

Bien que nous soyons d'accord que la comparaison avec l'échelle DM-3 ne devrait pas constituer un facteur déterminant dans nos recommandations concernant le traitement des juges, à notre avis, il s'agit présentement d'une base de comparaison appropriée et utile. Plus particulièrement, nous 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 magistrature. Nous sommes d'accord avec l'essentiel des observations faites par les Commissions Courtois et Scott (1990 et 1996) voulant que le rapport qui existe entre la rémunération des fonctionnaires de la catégorie DM-3 et celle des juges soit maintenu, non pas comme une mesure exacte de la « valeur », mais comme un reflet de « ce que le marché s'attend à payer aux personnes possédant une personnalité et des compétences exceptionnelles, qui sont des qualités qu'ont en commun les sous-ministres et les juges⁹³ ».

120. Entre la publication du rapport de la Commission Drouin en 2000 et le moment où la Commission McLennan a entrepris son mandat en 2003, le gouvernement a créé une catégorie supérieure à la catégorie DM-3, soit la catégorie DM-4. Cette catégorie a été créée à la suite d'une recommandation formulée par le Comité Strong dans son troisième rapport daté de décembre 2000⁹⁴. Il est intéressant de noter que l'un des facteurs sous-tendant la recommandation faite par le Comité Strong était le besoin qu'elle « communique très bien la volonté du gouvernement d'attirer et de maintenir en poste des employés compétents et chevronnés⁹⁵ ».
121. Au moment des Commission McLennan et Block, on savait qu'il n'y avait que deux sous-ministres de niveau DM-4, à savoir le greffier du Conseil privé et le sous-ministre des Finances. Le gouvernement a informé l'Association et le Conseil que la catégorie DM-4 compte maintenant trois personnes, les ministères respectifs auxquels se rattachent

⁹³ Rapport Drouin (2000) aux pp 32-33.

⁹⁴ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, *Troisième rapport : Décembre 2000*, reproduit dans le RCD.

⁹⁵ *Ibid.*

ces personnes étant désormais sous le sceau de la confidentialité, car le nom des ministères permettrait d'identifier les personnes concernées. Le gouvernement a laissé savoir que de façon générale, le classement DM dépend du titulaire de poste et est établi au mérite et qu'il n'est aucunement lié à des ministères en particulier.

122. La Commission Block a conclu que rien ne justifiait d'utiliser le niveau de rémunération DM-4 comme élément de comparaison étant donné qu'il semblait réservé « à des situations exceptionnelles et à des postes ayant une portée particulièrement grande »⁹⁶. L'Association et le Conseil ont par conséquent ignoré le niveau DM-4 dans leur analyse, même si les événements devaient les amener ultérieurement à revoir cet élément de comparaison.
123. Devant la Commission Block, le gouvernement a plaidé en faveur d'une base de comparaison du secteur public beaucoup plus vaste que le niveau DM-3. Le désir manifesté par le gouvernement d'étendre la base de comparaison aux fonctionnaires d'échelons inférieurs dénature la base de comparaison. La pertinence du niveau DM-3 comme base de comparaison tient au fait que cette base établit un lien entre les traitements des juges et le niveau le plus élevé de rémunération du pouvoir exécutif (abstraction faite du niveau DM-4, pour les motifs exposés ci-dessus) et qu'elle établit une parité entre les deux organes du gouvernement.
124. Il n'existe pas de hiérarchie quant aux responsabilités que doivent assumer les juges puînés. À partir du moment où il ou elle est nommée juge, chaque juge exerce les mêmes fonctions et représente à lui seul ou à elle seule sa charge. Contrairement aux responsabilités croissantes associées aux échelons DM-1 à DM-4, il n'existe pas de corrélation entre l'ancienneté et la nature des affaires confiées aux juges.
125. Les juges ne s'occupent pas d'abord de procédures interlocutoires mineures puis, progressivement au fil des ans, d'affaires constitutionnelles complexes. Au contraire, le même juge peut connaître ces deux types d'affaires dès les premières années qui suivent sa nomination à la magistrature. C'est pourquoi il est essentiel de garder à l'esprit les

⁹⁶ Rapport Block (2008) au para 105.

nombreuses observations faites sur la nature *sui generis* du pouvoir judiciaire dans les rapports des commissions triennales et quadriennales antérieurs et l'importance à la fois symbolique et historique de la comparaison avec les sous-ministres principaux.

126. La Commission Block a reconnu clairement la nécessité de maintenir un certain degré d'équivalence entre la rémunération accordée aux fonctionnaires du niveau DM-3 et celle des juges puînés, allant même jusqu'à formuler une recommandation officielle selon laquelle la commission et les parties devraient considérer comme réglée la question de la comparaison avec le niveau DM-3. Des extraits particulièrement importants du rapport Block en ce qui concerne la base 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 aptitudes remarquables; c'est le cas des juges comme des sous-ministres ». La collectivité des EX/DM que le gouvernement propose d'utiliser comme comparateur constituerait une évolution marquante par rapport au comparateur DM-3 utilisé par les commissions précédentes. Les augmentations salariales accordées à la communauté des EX/DM pourraient donner une indication de « la priorité qu'accorde le gouvernement à la rémunération des professionnels chevronnés les plus compétents qui ont choisi le secteur public dans l'intérêt public au lieu du secteur privé », mais ce choix ne fournit pas le point de référence unique et cohérent que donne le niveau DM-3 et la rémunération qui y est associée.

[...]

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 rendement.

[...]

201. L'examen des rapports des diverses commissions triennales et des commissions Drouin et McLennan montre que la nature des questions soulevées devant les commissions a varié considérablement. Cependant, certaines questions ont été soulevées de nombreuses fois. 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 parties.

Recommandation 14

La Commission recommande 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 tient compte de ce consensus et que celui-ci se reflète dans les soumissions des parties.

127. Comme nous l'avons mentionné plus haut, à l'instar de plusieurs commissions d'examen de la rémunération, la comparaison entre la rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs et celle des juges devrait être maintenue, non pas parce qu'elle représente une mesure exacte de la « valeur », mais parce qu'elle constitue un reflet de ce que le marché s'attend à payer aux personnes possédant une personnalité et des compétences exceptionnelles, qui sont des qualités qu'ont en commun les sous-ministres et les juges. Tout comme les sous-ministres principaux sont des professionnels à qui il incombe de s'acquitter avec succès de leurs lourdes responsabilités en matière de conduite des affaires de l'autorité exécutive, les juges, quant à eux, sont nommés en

raison de leur carrière exceptionnelle comme avocats et parce qu'ils sont appelés à trancher de façon impartiale et indépendante des litiges susceptibles d'avoir des répercussions importantes dans les secteurs public et privé.

128. Le fait que cette base de comparaison traduit un fort consensus dans les rapports des commissions d'examen de la rémunération depuis une quarantaine d'années constitue une raison de plus de s'y fier. Comme l'indique la recommandation 14 du rapport Block citée plus haut, ce consensus justifie à lui seul qu'on en fasse mention dans le mémoire des parties et que cette commission en tienne compte.

- *Rémunération à risque*

129. Une composante variable appelée « rémunération à risque » ou « rémunération au rendement » est devenue une importante composante du régime de rémunération totale des sous-ministres (et de certaines autres personnes nommées par le gouverneur en conseil). Cette composante a trouvé sa source dans les recommandations faites en 1998 par le Comité Strong, qui décrivait la rémunération « à risque » comme un élément de la rémunération « faisant partie intégrante du régime⁹⁷ ».
130. L'Association et le Conseil ont soutenu invariablement devant les Commissions Drouin, McLennan et Block que la rémunération à risque devait, à des fins de comparaison avec le traitement des juges, être considérée comme une partie intégrante de la rémunération de la catégorie DM. Les trois commissions étaient d'accord sur la question.
131. La Commission Drouin a rejeté la proposition du gouvernement qui soutenait que si on utilisait le niveau DM-3 comme base de comparaison, il fallait uniquement tenir compte du point médian du salaire de base des fonctionnaires de la catégorie DM-3 et donc exclure la rémunération à risque. La Commission McLennan a également conclu que

⁹⁷ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, *Premier rapport : janvier 1998*, reproduit dans le RCD (nos soulignements).

cette composante ne pouvait pas être ignorée⁹⁸ et elle en a effectivement tenu compte dans le cadre de son analyse⁹⁹.

132. De même, la Commission Block a tenu compte de la rémunération à risque, considérant la rémunération au rendement comme un élément à part entière de la rémunération totale des sous-ministres et soulignant que celle-ci représentait un pourcentage de plus en plus élevé depuis quelques années et que les sous-ministres de niveau DM-3 avaient touché, en moyenne, plus de la moitié de la prime au rendement à laquelle ils étaient admissibles.¹⁰⁰ En accord avec son utilisation du point médian de la fourchette salariale du niveau DM-3, la Commission Block a utilisé la moitié de la rémunération au rendement admissible des sous-ministres de niveau DM-3 dans son analyse.
133. L'inclusion de la rémunération à risque dans la rémunération des sous-ministres pour la comparaison de celle-ci aux traitements des juges a fait l'objet d'un consensus qui devrait être reflété dans le mémoire des parties. C'est ce que fait la magistrature dans le présent mémoire.

- *Niveaux de rémunération actuels du niveau DM-3*

134. Le tableau qui suit fournit de l'information sur la rémunération de niveau DM-3 pour la période allant de 2007 à 2011, de même que les paramètres recommandés par la Commission Block comme points de comparaison pour la rémunération des juges.

[voir tableau à la prochaine page]

⁹⁸ Rapport McLennan (2004) à la p 31.

⁹⁹ Rapport McLennan (2004) aux pp 32-35.

¹⁰⁰ Rapport Block au para 108.

Tableau 3
Rémunération de niveau DM-3 pour 2007-2011

Date	Échelle salariale	Point médian de l'échelle	Rémunération à risque admissible en pourcentage du traitement	Moitié de la rémunération à risque admissible	Point médian de la rémunération totale des DM-3 (selon la Commission Block)	Traitement des juges puînés	Moyenne de la rémunération totale des DM-3
1 ^{er} avril 2007	223 600 \$ 263 000 \$	243 300	27,4 %	33 332,10 \$	276 632,10 \$	252 000 \$	315 233 \$
1 ^{er} avril 2008	228 000 \$ 268 300 \$	248 150	33,0 %	40 944,75 \$	289 094,75 \$	260 000 \$	326 580 \$
1 ^{er} avril 2009	231 500 \$ 272 400 \$	251 950	33,0 %	41 571,75 \$	293 521,75 \$	267 200 \$	331 866 \$
1 ^{er} avril 2010	235 000 \$ 276 500 \$	255 750	33,0 %	42 198,75 \$	297 948,75 \$	271 400 \$	331 557 \$
1 ^{er} avril 2011	239 200 \$ 281 400 \$	260 300	33,0 %	42 949,50 \$	303 249,50 \$	281 100 \$	s.o.

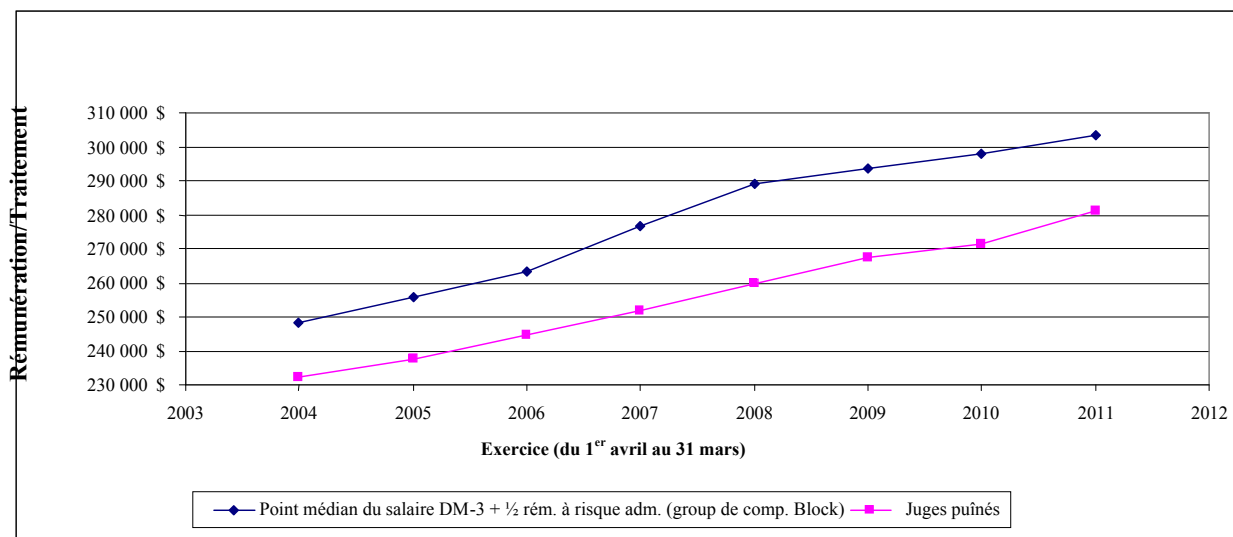
135. Le Comité Stephenson a recommandé, dans son rapport de juillet 2011, une augmentation de la rémunération totale de 1,8 % au moyen d'ajustements apportés à la rémunération à risque des sous-ministres de niveau DM-3 pour 2011-2012 et une augmentation de 2,2 % pour 2012-2013. Le gouvernement a répondu qu'il augmenterait la rémunération de base de 1,75 % pour 2011-2012 et de 1,5 % pour 2012-13. La rémunération à risque maximale pour 2011-2012 s'élève à 33 %¹⁰¹.

¹⁰¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « Avis d'information : Changements apportés à la rémunération totale des cadres supérieurs » daté du 29 juillet 2011, reproduit dans le RCD.

- *Comparaison avec le traitement des juges*

136. Le traitement actuel d'un juge puîné, soit pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 mars 2012, est de **281 100 \$**. Le point médian de l'échelle salariale des sous-ministres de niveau DM-3 pour l'exercice 2011-2012 est de 260 300 \$; la moitié de la rémunération à risque admissible s'élève à 16,5 %, soit 42 949,50 \$; le total du point médian et de la moitié de la rémunération à risque admissible des sous-ministres du niveau DM-3 pour l'exercice 2011-2012 s'élève donc à **303 249,50 \$**.
137. Le graphique présenté ci-dessous montre l'écart entre le traitement réel des juges puînés et le point médian de la rémunération des sous-ministres de niveau DM-3 (y compris la moitié de la rémunération à risque admissible).

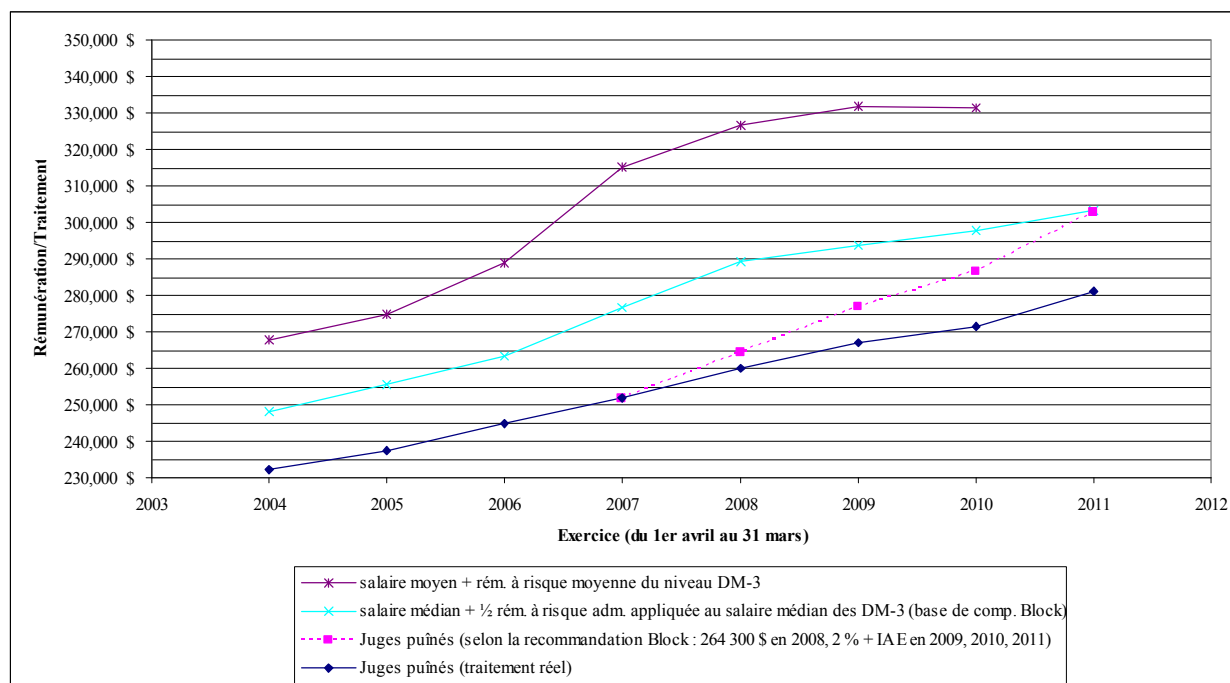
Graphique A
Point médian de la rémunération plus la moitié de la rémunération « à risque » admissible au niveau DM-3 comparativement au traitement réel des juges puînés



Comme l'illustre le graphique ci-dessus, l'écart entre le traitement des juges et la rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs perdure. Plus cette situation est tolérée, plus il sera difficile de réduire cet écart.

138. Le graphique qui suit montre les différents écarts compte tenu de la rémunération moyenne des sous-ministres de niveau DM-3 :

Graphique B
Comparaison des salaires, y compris la rémunération « à risque », au niveau DM-3 et du traitement des juges puînés



139. Comme l'illustre ce graphique, si la recommandation de la Commission Block en ce qui concerne les traitements avait été mise en œuvre, elle aurait effectivement refermé l'écart entre les traitements des juges et la base de comparaison des sous-ministres de niveau DM-3, d'après les calculs de la Commission Block, même si les traitements des juges seraient demeurés bien en deçà de la rémunération moyenne réellement touchée par les sous-ministres de niveau DM-3.
140. La Commission Block a considéré que la question de l'utilisation de la rémunération du niveau DM-3 comme base de comparaison était réglée. Il ne devrait plus être nécessaire d'expliquer pourquoi la comparaison avec les sous-ministres de niveau DM-3 est en principe bien fondée et pourquoi elle revêt une importance capitale. La commission actuelle devrait se fier au raisonnement qui a amené la Commission Block à présenter sa recommandation concernant le traitement des juges pour justifier sa décision d'endosser cette recommandation.

ii) Revenus des avocats indépendants exerçant en pratique privée

- Introduction

141. Toutes les commissions d'examen de la rémunération des juges de nomination fédérale ont jugé que les revenus des avocats en pratique privée représentaient un important élément de comparaison aux fins de l'établissement d'un traitement adéquat des juges. Comme il a été noté dans le présent mémoire, 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 ».
142. Les avocats en pratique privée sont depuis longtemps la principale source de candidats admissibles à la magistrature. La Commission Drouin a observé que durant la période de 1990 à 1999, 73 % des juges nommés à la magistrature provenaient du secteur privé; ce pourcentage passe à 82 % si l'on fait abstraction des juges provenant des tribunaux provinciaux ou territoriaux¹⁰². Comme l'a mentionné la Commission McLennan dans son rapport de mai 2004, d'après l'information obtenue auprès du Secrétariat des nominations à la magistrature du Commissariat à la magistrature fédérale (« CMF »), environ 73 % des candidats nommés au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 1997 et le 30 mars 2004 provenaient du secteur privé¹⁰³. Quant à la période comprise entre le 1^{er} avril 2004 et le 31 mars 2007, soit la période étudiée par la Commission Block, une majorité d'environ 78 % des juges nommés provenaient toujours de la pratique privée. Ce pourcentage passe à 84 % si l'on fait abstraction des juges provenant des tribunaux provinciaux/territoriaux et des juges et protonotaires spéciaux (*masters*)¹⁰⁴.
143. D'après les données fournies pour la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2011 par le CMF, environ 70 % des candidats nommés provenaient de la pratique privée au cours de

¹⁰² Rapport Drouin (2000) aux pp 38-39.

¹⁰³ Rapport McLennan (2004) à la p 20, tableau 2.

¹⁰⁴ Information fournie à Justice du Canada et à l'Association par le CMF, tableaux 7 et 8 : « Appointees in Private Practice, Predominant Area of Practice, April 1, 2004 to March 31, 2007 » et « Appointees Not in Private Practice, Predominant Area of Practice, April 1, 2004 to March 31, 2007 », tous deux reproduits dans le RCD.

cette période¹⁰⁵, 80 % si l'on fait abstraction des juges provenant des tribunaux provinciaux et territoriaux, des protonotaires spéciaux (*masters*) et des membres des tribunaux administratifs¹⁰⁶. Comme on peut le constater, ce sont surtout des avocats en pratique privée au Canada qui ont été nommés juges et cette tendance devrait se poursuivre¹⁰⁷.

144. Parmi les juges nommés entre le 1^{er} avril 2004 et le 31 mars 2007, 67 % provenaient des dix plus grandes régions métropolitaines¹⁰⁸ et, parmi ceux nommés entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2011, 60 % provenaient des dix plus grandes régions métropolitaines¹⁰⁹. Afin de garantir que les meilleurs candidats en pratique privée continueront de vouloir se joindre à la magistrature, il doit être tenu compte dans l'établissement du traitement des juges des revenus plus élevés dont bénéficient ces avocats et du coût de la vie supérieur qui prévaut dans ces régions.
145. La Commission McLennan a constaté que le revenu des avocats travaillant à leur propre compte dans les plus grandes villes canadiennes était supérieur au niveau actuel de rémunération des juges, même compte tenu de la valeur de la rente judiciaire¹¹⁰. En

¹⁰⁵ Un des candidats nommés était avocat d'entreprise dans le « secteur privé » et donc ne tomberait pas dans la catégorie de la pratique privée au sens strict. Un autre avocat d'entreprise était classé comme étant dans le secteur public puisque ce candidat nommé était avocat d'entreprise au sein d'une société d'État.

¹⁰⁶ Pour la période de 2007-2011, ce sont 23 juges provenant des tribunaux provinciaux ou territoriaux, 2 protonotaires spéciaux (*masters*) et 3 membres de tribunaux administratifs qui furent nommés.

¹⁰⁷ La Commission Block a pris acte de la nouvelle tendance touchant la provenance des candidats américains nommés à des fonctions judiciaires lorsqu'on a laissé les traitements des juges accuser du retard par rapport à la rémunération des avocats du secteur privé. La majorité des candidats nommés à des fonctions judiciaires aux États-Unis proviennent maintenant du secteur public alors qu'au cours des années 1950, ils provenaient en majorité du secteur privé (rapport Block aux para 71-72); voir aussi American College of Trial Lawyers, « Judicial Compensation: Our Federal Judges Must Be Fairly Paid », mars 2007 à la p 1. En ligne à :<http://www.actl.com>.

¹⁰⁸ La liste qui suit énumère les 10 plus grandes régions métropolitaines de recensement, selon le recensement de 2006 : Toronto, Montréal, Vancouver, Ottawa-Gatineau, Calgary, Edmonton, Québec, Winnipeg, Hamilton et London. Voir le tableau 4, « Place of Practice/Employment at Time of Appointment, City/Province/Territory, April 1, 2004 to March 31, 2007 », fourni par le CMF et reproduit dans le RCD.

¹⁰⁹ Données reçues du CMF.

¹¹⁰ Rapport McLennan (2004) à la p 54. La Commission McLennan a estimé, en se fondant sur l'avis de ses experts, que la valeur de la partie de la rente judiciaire payée par le gouvernement pourrait être établie à 22,5 % du salaire (voir le rapport McLennan (2004) à la p 64).

faisant remarquer que plusieurs des juges nommés provenaient des tranches de revenu supérieures, la Commission McLennan a indiqué qu'il était important « de mettre en place un niveau salarial qui ne dissuade pas les membres de ce groupe de contempler une charge judiciaire¹¹¹ ».

146. La *Loi sur les juges* souligne le besoin de recruter les « meilleurs » candidats à la magistrature. Par conséquent, il est depuis longtemps reconnu que ce qui importe ce n'est pas de calculer le nombre de candidatures soumises, mais bien de créer des conditions qui sauront attirer les meilleurs candidats. L'Association et le Conseil soutiennent que les commissions quadriennales doivent, en établissant le traitement des juges, adopter une attitude prospective afin de veiller à ce que les meilleurs candidats soient intéressés par une nomination à la magistrature tout au long de la période de quatre ans visée par les recommandations salariales d'une commission donnée.
147. Le revenu n'est évidemment pas le seul moyen d'évaluer la qualité des candidats provenant du secteur privé. Il est clair aussi que la rente judiciaire constitue pour les juges un avantage considérable dont les avocats en pratique privée ne bénéficient pas. De plus, comme la Commission Lang l'avait fait remarquer il y a environ 24 ans, une valeur réelle doit être attribuée au fait que l'exercice d'une charge publique peut être une véritable source de satisfaction pour les membres de la magistrature¹¹². Ceci dit, le traitement des juges, y compris la rente judiciaire, demeure un facteur d'importance primordiale lorsque vient le temps de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.
148. En résumé, l'échelle salariale des avocats chevronnés qui exercent leur profession en pratique privée au Canada devrait continuer de servir d'élément de comparaison pour la commission, et le traitement des juges doit être suffisamment élevé afin de garantir que des avocats exceptionnels continueront de vouloir présenter une demande de nomination à la magistrature.

¹¹¹ Rapport McLennan (2004) à la p 55.

¹¹² Rapport Lang Report (1983) aux pp 2-3.

- *Les données compilées par l'ARC pour 2006 à 2010*

149. Comme par le passé, le gouvernement et la magistrature ont confié à l'Agence du revenu du Canada (« **ARC** ») le mandat de constituer une base de données composée des déclarations fiscales produites pour les années 2006 à 2010 par des travailleurs indépendants, qui avaient indiqué sur les formulaires T2032, « État des résultats des activités d'une profession libérale », ou T2124, « État des résultats des activités d'une entreprise¹¹³ » qu'ils exerçaient la profession d'avocat. Cette base de données a ensuite servi à dresser des statistiques en fonction de paramètres déterminés.
150. L'Association et le Conseil ont demandé à l'ARC de produire des données sur le revenu net de profession libérale de tous les avocats indépendants au Canada pour les années 2006 à 2010 en fonction de paramètres qui, selon les commissions antérieures¹¹⁴, devraient être utilisés pour tenir compte du groupe de comparaison pertinent au sein du secteur privé. Ces paramètres sont les suivants :
- a) avocats âgés de 44 à 56 ans¹¹⁵,
 - b) avocats ayant un revenu de profession net annuel d'au moins 60 000 \$ (exclusion des revenus inférieurs à 60 000 \$),
 - c) avocats dont le revenu se situe au 75^e rang centile de la distribution des revenus au sein d'une catégorie donnée.
151. Il est aussi important de considérer également les niveaux de revenu touchés dans les régions métropolitaines de recensement (« **RMR** ») puisque la majorité des juges en sont

¹¹³ Grâce à la méthodologie suivie par l'ARC, les déclarants qui produisaient par erreur une déclaration d'impôt sur les revenus d'entreprise plutôt qu'un formulaire sur les revenus de profession libérale étaient renvoyés à un formulaire de déclaration de revenus de profession libérale.

¹¹⁴ Voir, par ex., le rapport McLennan (2004) à la p 50.

¹¹⁵ Le groupe d'âge de 44 à 56 ans est celui d'où provient la majorité des avocats nommés à la magistrature pour la période du 1^{er} janvier 1997 au 31 mars 2011. Selon les données fournies par le CMF et calculées par Justice Canada, 74,4 % des candidats nommés appartenaient à ce groupe d'âge au moment de leur nomination.

issus. De fait, au cours des quatorze dernières années, 60,5 %¹¹⁶ des candidats nommés provenaient d'une des 10 principales RMR du Canada.

152. Le tableau 4 qui suit présente les résultats à l'échelle du pays et pour les dix principales RMR, en utilisant le 75^e rang centile du revenu des avocats indépendants ayant entre 44 et 56 ans touchant un revenu de profession net annuel égal ou supérieur à 60 000 \$. En 2010, le revenu de profession net des avocats indépendants se situant au 75^e rang centile des dix principales RMR s'élevait à 468 261 \$, soit 18,5 % de plus que le revenu des avocats indépendants se situant au 75^e rang centile pour tout le Canada, estimé à 395 274 \$.

Tableau 4
Revenu de profession net de tous les avocats indépendants au 75^e rang centile
 (revenu de profession net \geq 60 000 \$, groupe d'âge de 44 à 56)
 Le Canada et les dix principales RMR, de 2006 de 2010¹¹⁷

	Canada	Dix principales RMR
2006	343 985 \$	414 078 \$
2007	368 458 \$	451 031 \$
2008	366 577 \$	446 370 \$
2009	380 087 \$	452 906 \$
2010	395 274 \$	468 261 \$

153. Il faut examiner toutes les données de l'ARC concernant le revenu des avocats indépendants en tenant compte de l'importance du fractionnement du revenu chez les

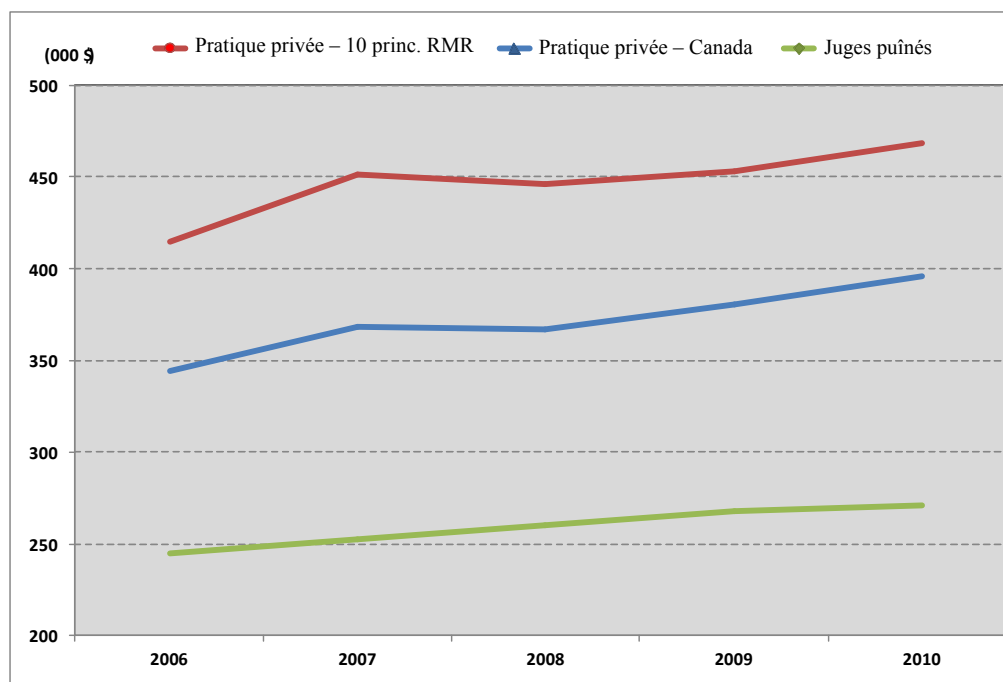
¹¹⁶ Selon les données fournies par le CMF et calculées par Justice Canada, sur les 745 candidats nommés entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 mars 2011, il y en avait 451, soit 60,5 %, qui vivaient dans l'une des dix RMR suivantes : Calgary, Edmonton, Hamilton, London, Montréal, Ottawa-Gatineau, Québec, Toronto, Vancouver et Winnipeg.

¹¹⁷ Source : Statistiques compilées par l'ARC, décembre 2011.

avocats en pratique privée au Canada. Comme l'expliquent Gilles Veillette, CA et Jean-Luc Beauregard, CA, de Deloitte, dans un rapport d'experts qui a été déposé devant la Commission Block, jusqu'à 60 000 \$ du revenu de l'avocat indépendant peuvent être attribués aux membres de la famille de l'avocat qui a recours à cette méthode¹¹⁸.

154. Le graphique suivant compare les tendances du revenu de profession net des avocats indépendants se situant au 75^e rang centile au Canada et parmi les dix principales RMR avec la tendance des traitements accordés aux juges puînés au cours de la période 2006-2010 :

Graphique C
Tendances du revenu des avocats indépendants au Canada et
dans les 10 principales RMR c. le traitement des juges puînés - 2006-2010
(revenu de profession net au 75^e rang centile, \geq 60 000 \$, groupe d'âge de 44 à 56)



¹¹⁸ Ce rapport est reproduit dans le RCD.

155. Comme on peut le constater dans le graphique ci-dessus, le traitement des juges puînés au fil des ans est inférieur au niveau de revenu des avocats indépendants dans tout le Canada et dans les grandes agglomérations, et même davantage que ne l'illustre le graphique C si on tient compte de la pratique courante du fractionnement du revenu entre les avocats en pratique privée.
156. Le tableau 5 qui suit montre l'écart entre le traitement des juges puînés et le revenu du 75^e rang centile des avocats indépendants en pratique privée. Entre 2006 et 2010, l'écart entre les deux groupes a augmenté. L'écart entre le traitement des juges puînés et le revenu du 75^e rang centile des avocats en pratique privée au Canada a augmenté, passant de 28,9% en 2006 à 31,3% en 2010. L'écart entre le traitement des juges puînés et le 75^e rang centile des avocats des 10 principales RMR était encore plus important, passant de 40,9% en 2006 à 42% en 2010.

Tableau 5
Comparaison du traitement des juges puînés
avec le revenu de profession net des avocats indépendants au 75^e rang centile
 (revenu de profession net \geq 60 000 \$, groupe d'âge – 44 à 56)
 Le Canada et les 10 principales RMR, de 2006 à 2010

	Revenu du 75 ^e rang centile		Traitement des juges puînés		
	Canada	Dix princ. RMR	\$	% d'écart par rapport à	
				Canada	Dix princ. RMR
2006	343 985 \$	414 078 \$	244 700 \$	-28,9 %	-40,9 %
2007	368 458 \$	451 031 \$	252 000 \$	-31,6 %	-44,1 %
2008	366 577 \$	446 370 \$	260 000 \$	-29,1 %	-41,8 %
2009	380 087 \$	452 906 \$	267 200 \$	-29,7 %	-41,0 %
2010	395 274 \$	468 261 \$	271 400 \$	-31,3 %	-42,0 %

157. Cette observation demeure valable même si on tient compte de la rente judiciaire¹¹⁹. Le tableau 6 ci-dessous démontre que même avec une rente évaluée à 22,5 %, la rémunération des juges puînés est inférieure de 15,9 % au revenu du 75^e rang centile des avocats en pratique privée au Canada, et correspond à 29 % de moins que le revenu des avocats en pratique privée des 10 principales RMR. L'écart est encore plus important si on tient compte du fractionnement du revenu.

Tableau 6
Comparaison du traitement des juges puînés et de la rente judiciaire de 22,5 %
avec le revenu de profession net des avocats indépendants au 75^e rang centile
 (revenu de profession net \geq 60 000 \$, groupe d'âge – 44 à 56)
 Le Canada et les 10 principales RMR, de 2006 à 2010

	Revenu du 75 ^e rang centile		Traitement des juges puînés + valeur de la rente judiciaire établie à 22,5 %		
	Canada	Dix princ. RMR	\$	% d'écart par rapport à	
				Canada	Dix princ. RMR
2006	343 985 \$	414 078 \$	299 758 \$	-12,9 %	-27,6 %
2007	368 458 \$	451 031 \$	308 700 \$	-16,2 %	-31,6 %
2008	366 577 \$	446 370 \$	318 500 \$	-13,1 %	-28,6 %
2009	380 087 \$	452 906 \$	327 320 \$	-13,9 %	-27,7 %
2010	395 274 \$	468 261 \$	332 465 \$	-15,9 %	-29,0 %

¹¹⁹ L'actuaire expert dont la Commission McLennan a retenu les services a conclu que la valeur de la rente judiciaire s'établit à 22,5 % du traitement (rapport McLennan à la p 64). La Commission Block a omis de mentionner ce point dans son analyse du chiffre de 24,6 % proposé par le gouvernement (rapport Block au para 113).

158. Cette différence de rémunération peut se répercuter gravement sur le recrutement futur de candidats exceptionnels à la magistrature, soit un des critères énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Comme la Commission Block le faisait remarquer,

si l'écart de revenu entre les avocats du secteur privé et les juges continuait à s'étirer de façon marquée, rien ne garantit que le Gouvernement pourrait continuer à attirer au Banc les candidats exceptionnels et les membres du Barreau les plus chevronnés au Canada¹²⁰.

c) Augmentations de traitement demandées par la magistrature

159. **Pour les raisons indiquées ci-dessous, l'Association et le Conseil demandent à cette commission d'adopter la recommandation de la Commission Block en ce qui concerne le traitement des juges puînés en date du 1^{er} avril 2012 et pressent cette commission d'en recommander la mise en œuvre prospective à compter du 1^{er} avril 2012. Ainsi, la magistrature demande les augmentations de traitement suivantes : 4,9 % à compter du 1^{er} avril 2012, y compris l'indexation prévue par la loi, et 2,0 % à compter du 1^{er} avril 2013, 2014 et 2015, à l'exclusion de l'indexation prévue par la loi dans le cas de ces trois dernières années.**

160. Aucune hausse de traitement n'a été consentie aux juges puînés depuis le 1^{er} avril 2004, hormis l'indexation prévue par la loi. Le traitement actuel des juges puînés est de 281 100 \$. À compter du 1^{er} avril 2012, on estime qu'il s'élèvera à 287 200 \$ en vertu de l'indexation prévue par la loi, qu'on évalue actuellement à 2,2 %¹²¹. Si l'augmentation de 4,9 % proposée était mise en œuvre, la rémunération totale s'élèverait à 294 800 \$ à compter du 1^{er} avril 2012. En date du 1^{er} avril 2011, soit un an auparavant, le point médian de l'échelle salariale DM-3 plus la moitié de la rémunération à risque admissible représentait 303 249,50 \$. Pour l'exercice 2010-2011, la rémunération moyenne globale du niveau DM-3 était de 331 557 \$. Par conséquent, les augmentations demandées par

¹²⁰ Rapport Block au para 116.

¹²¹ Cette somme est basée sur les projections actuelles de l'IAE faites par le Bureau du surintendant des institutions financières.

- l'Association et le Conseil n'élimineront pas l'écart entre les juges puînés et les sous-ministres de niveau DM-3, mais elles contribueront à le réduire.
161. Les données de l'ARC présentées ci-dessus en ce qui concerne les avocats indépendants appuient amplement les recommandations recherchées par l'Association et le Conseil.
 162. Dans la réponse faite par le ministre au rapport Block en 2009, le gouvernement a refusé de mettre en œuvre les recommandations de la Commission Block à ce moment-là en faisant valoir que, « compte tenu de la détérioration importante de l'état de l'économie au Canada et la position financière du gouvernement, il ne serait pas raisonnable » de mettre les recommandations en œuvre ». Il importe de remarquer qu'aucune des recommandations n'a été rejetée par ailleurs. La réponse du gouvernement donnait expressément ouverture à la mise en œuvre des recommandations de la Commission Block, même avant la nomination des membres de la commission suivante, si l'économie devait se redresser.
 163. La conjoncture économique canadienne s'est redressée et les perspectives sont bien meilleures aujourd'hui qu'en février 2009, au moment de la réponse du ministre. À part avoir invoqué l'état de l'économie, le gouvernement n'a formulé aucune objection de fond aux recommandations de la Commission Block.
 164. Vu le redressement de l'économie depuis la réponse du gouvernement, l'Association et le Conseil demandent à cette commission de faire siennes les recommandations de la Commission Block. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'économie canadienne actuelle ne représente plus un obstacle à la mise en œuvre des recommandations de la Commission Block.
 165. La rémunération des sous-ministres du niveau DM-3 a continué d'augmenter malgré les restrictions législatives imposées depuis 2009. Tant le gouvernement que le Comité Stephenson ont jugé à propos de continuer d'accroître le niveau de rémunération de ces cadres supérieurs de la fonction publique fédérale au moyen de la rémunération au rendement, en dépit de la faiblesse de l'économie canadienne.
 166. En 2009-2010, la rémunération à risque moyenne globale des sous-ministres du niveau DM-3 était de 66 183 \$, en hausse par rapport à 64 670 \$ l'année précédente. En 2010-

2011, la rémunération à risque moyenne globale a baissé à 60 371 \$, mais cette baisse a été presque entièrement neutralisée par une augmentation du salaire de base moyen, qui est passé de 265 683 \$ en 2009-2010 à 271 186 \$ en 2010-2011¹²².

167. Pour ce qui est des avocats indépendants, comme nous l'avons vu plus haut, il reste un écart considérable entre leur rémunération et le traitement des juges puînés. Pour que la magistrature continue d'attirer des candidats exceptionnels, l'écart entre le revenu des avocats autonomes et le traitement des juges puînés ne saurait être toléré.
168. Le tableau qui suit illustre l'incidence qu'a eue sur les juges de nomination fédérale le fait que la recommandation de la Commission Block en matière de traitement n'a pas été mise en œuvre en avril 2008 :

Tableau 7
Incidence de l'absence de mise en oeuvre de la recommandation de la Commission Block en matière de traitement en avril 2008

Exercice	Recommandation de la Commission Block ¹²³	Traitements réels des juges puînés	Différence annuelle entre la recommandation de la Commission Block et les traitements réels
1 ^{er} avril 2008	264 300 \$	260 000 \$	4 300 \$
1 ^{er} avril 2009	276 900 \$	267 200 \$	9 700 \$
1 ^{er} avril 2010	286 800 \$	271 400 \$	15 400 \$
1 ^{er} avril 2011	302 800 \$	281 100 \$	21 700 \$
Perte totale de 2008 à 2011			51 100 \$ par juge

¹²² 66 183 \$ - 60 371 \$ = 5 812 \$, comparativement à 271 186 \$ - 265 683 \$ = 5 503 \$.

¹²³ Le calcul ne tient pas compte de l'écart de traitement en faveur des juges d'appel.

169. L'Association et le Conseil soutiennent que les facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* justifient la mise en œuvre, même si c'est avec un retard de quatre ans, de la recommandation de la Commission Block concernant le traitement à compter du 1^{er} avril 2012. L'analyse, les conclusions et les recommandations de la Commission Block sont tout aussi valables maintenant qu'elles l'étaient au moment où elles ont été présentées. Par conséquent, le traitement d'un juge puîné à compter du 1^{er} avril 2012 devrait s'élever à 294 800 \$.

Recommandation demandée :

Le traitement des juges puînés devrait être augmenté de 4,9 % (y compris l'indexation prévue par la loi) à compter du 1^{er} avril 2012 et être ainsi porté à 294 800 \$. Par la suite, le traitement des juges puînés devrait être augmenté de 2,0 % par année (à l'exclusion de l'indexation prévue par la loi) le 1^{er} avril 2013, 2014 et 2015.

2. Écarts de traitement entre les juges

170. La Commission Block a recommandé des écarts de traitement entre les juges puînés, les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints, les juges puînés de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada, de même qu'entre les juges puînés des cours d'appel et les juges puînés des tribunaux de première instance. Conformément aux principes qui sous-tendent la démarche décrite dans le présent mémoire, l'Association et le Conseil estiment que cette commission devrait adopter les recommandations suivantes de la Commission Block et recommander qu'elles soient mises en œuvre sans délai :

Recommandations demandées :

Un écart de rémunération devrait être accordé aux juges puînés nommés aux cours d'appel provinciales et à la Cour d'appel fédérale et le traitement des juges puînés nommés à ces trois cours devrait être fixé à 3 % de plus que celui des juges puînés des cours supérieures provinciales et de la Cour fédérale à compter du 1^{er} avril 2012.

Des écarts de rémunération devraient continuer d'être accordés en faveur du juge en chef du Canada, des juges puînés de la Cour suprême du Canada,

des juges en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints des tribunaux de première instance et des cours d'appel. L'écart de rémunération en faveur des juges en chef, des juges en chef associés et des juges en chef adjoints des tribunaux de première instance devrait être établi en fonction du traitement des juges puînés nommés aux tribunaux de première instance. L'écart de rémunération en faveur des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours d'appel devrait être établi en fonction du traitement des juges puînés nommés aux cours d'appel. L'écart de traitement en faveur du juge en chef du Canada et des juges puînés de la Cour suprême du Canada devrait être établi en fonction des traitements des juges puînés nommés aux cours d'appel.

3. Autres recommandations de fond

171. L'annexe A présente toutes les recommandations de la Commission Block, y compris celles qui n'ont pas trait au traitement.
172. Toutes ces recommandations ont été étudiées attentivement par la Commission Block, s'appuient sur des motifs sérieux, demeurent pertinentes et sont conformes aux facteurs prévus au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Aucune n'a été rejetée expressément par le gouvernement dans sa réponse. Pour les raisons déjà évoquées ci-dessus, l'Association et le Conseil sont d'avis que ces recommandations devraient être endossées par cette Commission, qui devrait en recommander la mise en œuvre sans délai.

Recommandations demandées :

Que la *Loi sur les juges* soit modifiée de manière à ce que les juges principaux des cours territoriales qui optent pour le statut de juge surnuméraire soient traités de la même façon en ce qui concerne la pension de retraite que les juges en chef qui optent pour le statut de juge surnuméraire.

Si les gouvernements des territoires prennent des mesures visant à permettre aux juges principaux qui n'ont pas encore le droit d'opter pour le statut de juge surnuméraire d'abandonner leur charge de juge principal pour exercer celle d'un juge puîné et recevoir le traitement d'un juge puîné, que la *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte que la pension de retraite d'un ancien juge principal soit calculée à partir du traitement d'un juge principal.

Que la *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte qu'un juge nommé à une cour d'appel qui accepte ensuite une nomination à une cour de première instance, et qui reçoit alors le traitement d'un juge de première instance, bénéficie

d'une pension de retraite fondée sur le traitement de son ancien poste de juge d'une cour d'appel.

Qu'avec effet au 1er avril 2012, les indemnités pour frais de représentation passent à 22 500 \$ pour le juge en chef de la Cour suprême du Canada, à 15 000 \$ pour le juge en chef de la Cour d'appel fédérale et les juges en chef des provinces, à 12 000 \$ pour les autres juges de la Cour suprême du Canada, à 12 000 \$ pour les autres juges en chef et juges en chef adjoints et les juges principaux, et à 6 000 \$ pour les juges principaux régionaux de l'Ontario.

Que le juge principal du droit de la famille de l'Ontario bénéficie des mêmes indemnités pour frais de représentation que les autres juges principaux régionaux de cette province.

Que la commission approuve les recommandations 12 à 15 de la Commission Block et presse les parties d'en tenir compte.

C. DÉPENS

173. 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'enquête de la commission. La Commission Block a recommandé que cette disposition demeure inchangée. Par conséquent, l'Association et le Conseil ne demandent pas la modification de cette disposition pour le moment.

Recommandation demandée

Que les dispositions de la *Loi sur les juges* se rapportant au remboursement des dépens liés à la participation de la magistrature au processus des commissions quadriennales demeurent inchangées.

V. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DEMANDÉES

174. Voici un résumé des recommandations demandées par la magistrature :
- 1. La Commission réitère l'importance de respecter tous les aspects du processus des commissions afin de préserver la confiance dans le processus des commissions et le maintien de son efficacité.**
 - 2. Le traitement des juges puînés devrait être augmenté de 4,9 % (y compris l'indexation prévue par la loi) à compter du 1^{er} avril 2012 et être ainsi porté à 294 800 \$. Par la suite, le traitement des juges puînés devrait être augmenté de 2,0 % par année (à l'exclusion de l'indexation prévue par la loi) le 1^{er} avril 2013, 2014 et 2015.**

3. Un écart de rémunération devrait être accordé aux juges puînés nommés aux cours d'appel provinciales et à la Cour d'appel fédérale et le traitement des juges puînés nommés à ces trois cours devrait être fixé à 3 % de plus que celui des juges puînés des cours supérieures provinciales et de la Cour fédérale à compter du 1^{er} avril 2012.
4. Des écarts de rémunération devraient continuer d'être accordés en faveur du juge en chef du Canada, des juges puînés de la Cour suprême du Canada, des juges en chef, juges en chef associés et juges en chef adjoints des tribunaux de première instance et des cours d'appel. L'écart de rémunération en faveur des juges en chef, des juges en chef associés et des juges en chef adjoints des tribunaux de première instance devrait être établi en fonction du traitement des juges puînés nommés aux tribunaux de première instance. L'écart de rémunération en faveur des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours d'appel devrait être établi en fonction du traitement des juges puînés nommés aux cours d'appel. L'écart de traitement en faveur du juge en chef du Canada et des juges puînés de la Cour suprême du Canada devrait être établi en fonction des traitements des juges puînés nommés aux cours d'appel.
5. Que la *Loi sur les juges* soit modifiée de manière à ce que les juges principaux des cours territoriales qui optent pour le statut de juge surnuméraire soient traités de la même façon en ce qui concerne la pension de retraite que les juges en chef qui optent pour le statut de juge surnuméraire.
6. Si les gouvernements des territoires prennent des mesures visant à permettre aux juges principaux qui n'ont pas encore le droit d'opter pour le statut de juge surnuméraire d'abandonner leur charge de juge principal pour exercer celle d'un juge puîné et recevoir le traitement d'un juge puîné, que la *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte que la pension de retraite d'un ancien juge principal soit calculée à partir du traitement d'un juge principal.
7. Que la *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte qu'un juge nommé à une cour d'appel qui accepte ensuite une nomination à une cour de première instance, et qui reçoit alors le traitement d'un juge de première instance, bénéficie d'une pension de retraite fondée sur le traitement de son ancien poste de juge d'une cour d'appel.
8. Qu'avec effet au 1er avril 2012, les indemnités pour frais de représentation passent à 22 500 \$ pour le juge en chef de la Cour suprême du Canada, à 15 000 \$ pour le juge en chef de la Cour d'appel fédérale et les juges en chef des provinces, à 12 000 \$ pour les autres juges de la Cour suprême du Canada, à 12 000 \$ pour les autres juges en chef et juges en chef adjoints et les juges principaux, et à 6 000 \$ pour les juges principaux régionaux de l'Ontario.
9. Que le juge principal du droit de la famille de l'Ontario bénéficie des mêmes indemnités pour frais de représentation que les autres juges principaux régionaux de cette province.

10. **Que la commission approuve les recommandations 12 à 15 de la Commission Block et presse les parties d'en tenir compte.**
11. **Que les dispositions de la *Loi sur les juges* se rapportant au remboursement des dépens liés à la participation de la magistrature au processus des commissions quadriennales demeurent inchangées.**

Le tout respectueusement soumis

pour le compte de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et le Conseil canadien de la magistrature

Montréal, le 20 décembre 2011

(s) Pierre Bienvenu

Pierre Bienvenu, Ad. E.
Azim Hussain
Norton Rose OR S.E.N.C.R.L., s.r.l.
1, Place Ville Marie
Bureau 2500
Montréal (Québec) H3B 1R1

ANNEXE A

Recommandations de la Commission Block

Recommandation 1

La Commission recommande que :

Le traitement des juges puînés soit fixé à 264 300 \$, à compter du 1^{er} avril 2008, y compris l'indexation prévue par la loi avec effet à cette date; et

Le traitement des juges puînés soit majoré suivant l'indexation prévue par la loi les 1^{er} avril 2009, 2010 et 2011, plus 2 % avec effet à chacune de ces dates, non composé (en d'autres termes, multiplier le traitement de l'année précédente par le montant de l'indexation prévue par la loi auquel on aura ajouté 2 %).

Recommandation 2

La Commission recommande que :

Les intérêts ne soient pas versés pour les rajustements rétroactifs des traitements des juges nommés par le gouvernement fédéral.

Recommandation 3

La Commission recommande que :

Un écart de traitement soit versé aux juges puînés des cours d'appel des provinces ainsi qu'à ceux de la Cour d'appel fédérale, et que le traitement des juges puînés nommés à ces cours soit fixé à 272 200 \$ avec effet au 1^{er} avril 2008, y compris l'indexation prévue par la loi avec effet à cette date.

Recommandation 4

La Commission recommande que :

Un écart de traitement continue d'être accordé au juge en chef du Canada et aux juges de la Cour suprême du Canada ainsi qu'aux juges en chef et aux juges en chef adjoints des cours de première instance et des cours d'appel;

L'écart de traitement en faveur des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours de première instance soit établi en fonction du traitement des juges puînés nommés à ces cours;

L'écart de traitement en faveur des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours d'appel soit établi en fonction du traitement des juges puînés nommés à ces cours;

L'écart de traitement en faveur du juge en chef du Canada et des juges de la Cour suprême du Canada soit établi en fonction du traitement des juges puînés nommés aux cours d'appel;

Avec effet au 1^{er} avril 2008, les taux de traitement soient fixés aux niveaux suivants, en incluant l'indexation prévue par la loi :

Cour suprême du Canada

Juge en chef du Canada	349 800 \$
Juges	323 800 \$

Cour d'appel fédérale et cours d'appel

Juges en chef	298 300 \$
Juges en chef adjoints	298 300 \$

Cour fédérale, Cour canadienne de l'impôt et cours de première instance

Juges en chef	289 700 \$
Juges en chef adjoints	289 700 \$

Recommandation 5

La Commission recommande que :

La *Loi sur les juges* soit modifiée de manière à ce que les juges principaux des cours territoriales qui optent pour le statut de juge surnuméraire soient traités de la même façon en ce qui concerne la pension de retraite que les juges en chef qui optent pour le statut de juge surnuméraire.

Recommandation 6

La Commission recommande que :

Si les gouvernements des territoires prennent des mesures visant à permettre aux juges principaux qui n'ont pas encore le droit d'opter pour le statut de juge surnuméraire d'abandonner leur charge de juge principal pour exercer celle d'un juge puîné et recevoir le traitement d'un juge puîné, la *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte que la pension de retraite d'un ancien juge principal soit calculée à partir du traitement d'un juge principal.

Recommandation 7

La Commission recommande que :

La *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte qu'un juge nommé à une cour d'appel qui accepte ensuite une nomination à une cour de première instance, et qui reçoit alors le

traitement d'un juge de première instance, bénéficie d'une pension de retraite fondée sur le traitement de son ancien poste de juge d'une cour d'appel.

Recommandation 8

La Commission recommande que :

Une allocation de déménagement à la retraite ne soit pas accordée aux juges des cours supérieures et des cours d'appel des provinces.

Recommandation 9

La Commission recommande que :

Avec effet au 1^{er} avril 2008, les indemnités pour frais de représentation passent à 22 500 \$ pour le juge en chef de la Cour suprême du Canada, à 15 000 \$ pour le juge en chef de la Cour d'appel fédérale et les juges en chef des provinces, à 12 000 \$ pour les autres juges de la Cour suprême du Canada, à 12 000 \$ pour les autres juges en chef et juges en chef adjoints et les juges principaux, et à 6 000 \$ pour les juges principaux régionaux de l'Ontario.

Recommandation 10

La Commission recommande que :

Le juge principal du droit de la famille de l'Ontario bénéficie des mêmes indemnités pour frais de représentation que les autres juges principaux régionaux de cette province.

Recommandation 11

La Commission recommande que :

Les dispositions de la *Loi sur les juges* relatives au remboursement des dépens des représentants de la magistrature qui participent au processus d'examen de la Commission quadriennale demeurent inchangées.

Recommandation 12

La Commission recommande que :

La future commission qui ne compte aucun membre ayant de l'expérience dans le domaine de la rémunération envisage fortement d'engager un expert de l'extérieur pour l'aider dans ce domaine.

Recommandation 13

La Commission recommande que :

Bien que la continuité de la dotation des postes liés à la Commission ne puisse pas toujours être garantie, des processus soient établis pour permettre le transfert efficace de la connaissance institutionnelle entre l'ancien et le nouveau personnel de la Commission.

Recommandation 14

La Commission recommande 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 tient compte de ce consensus et que celui-ci se reflète dans les soumissions des parties.

Recommandation 15

La Commission recommande que :

Les parties examinent des façons de simplifier les documents produits pour les commissions futures et, dans les cas où la production d'une série de données et d'une analyse des données en question est justifiée, ces travaux soient faits en collaboration.

ANNEXE B

Dette publique nette générale (% du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Canada	32,2 %	35,1 %	36,3 %	36,3 %	35,5 %	34,4 %	33,0 %
France	76,0 %	79,2 %	81,1 %	81,8 %	81,3 %	80,1 %	78,3 %
Allemagne	53,8 %	54,7 %	54,7 %	53,9 %	52,6 %	52,6 %	52,6 %
Italie	99,6 %	100,6 %	100,4 %	100,2 %	100,0 %	99,5 %	98,9 %
Japon	117,5 %	127,8 %	135,1 %	142,4 %	149,6 %	156,8 %	163,9 %
Royaume-Uni	69,4 %	75,1 %	78,6 %	79,5 %	78,7 %	76,5 %	73,5 %
États-Unis	64,8 %	72,4 %	76,7 %	79,3 %	81,3 %	83,4 %	85,7 %

Source : FMI, « Fiscal Monitor April 2011 » à la p 128.

ANNEXE C

Solde de l'État général (% du PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Canada	-5,5 %	-4,6 %	-2,8 %	-1,6 %	-0,7 %	-0,2 %	0,0 %
France	-7,0 %	-5,8 %	-4,9 %	-4,0 %	-3,0 %	-2,2 %	-1,5 %
Allemagne	-3,3 %	-2,3 %	-1,5 %	-1,0 %	-0,4 %	-0,1 %	0,0 %
Italie	-4,5 %	-4,3 %	-3,5 %	-3,3 %	-3,2 %	-3,1 %	-2,9 %
Japon	-9,5 %	-10,0 %	-8,4 %	-7,8 %	-7,4 %	-7,4 %	-7,4 %
Royaume- Uni	-10,4 %	-8,6 %	-6,9 %	-5,0 %	-3,4 %	-2,3 %	-1,3 %
États-Unis	-10,6 %	-10,8 %	-7,5 %	-5,7 %	-5,2 %	-5,5 %	-6,0 %

Source : FMI, « Fiscal Monitor April 2011 » à la p 121.