

**CONCERNANT L'ENQUÊTE
SUR LA RÉMUNÉRATION DES PROTONOTAIRES DE LA COUR FÉDÉRALE**

OBSERVATIONS PAR LES PROTONOTAIRES DE LA COUR FÉDÉRALE

À LA COMMISSION D'EXAMEN

DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

Le 29 mars 2016

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP
Avocats
155, rue Wellington Ouest
35e étage
Toronto (Ontario) M5V 3H1

Andrew K. Lokan
Tél. : 416.646.4324
Télec. :
416.646.4301

[Email: andrew.lokan@paliareroland.com](mailto:andrew.lokan@paliareroland.com)

Avocats représentant les
protonotaires de la Cour
fédérale

Le défaut du gouvernement de tenir compte des conclusions des conseillers spéciaux Adams et Cunningham

1 Le 11 janvier 2016, les protonotaires ont avisé la Commission et les autres parties de leur intention de soulever les questions suivantes : (i) le salaire, (ii) l'indemnité de faux frais, (iii) le statut surnuméraire et (iv) les frais de représentation. Le gouvernement était bien au fait de la position des protonotaires concernant ces quatre questions, puisqu'elles ont été soulevées dans le cadre d'examen de la rémunération précédents et que les conseillers spéciaux Adams et Cunningham ont fait des recommandations à ce sujet.

2. Dans ses observations principales déposées le 29 février 2016, le gouvernement ne consacre que deux pages sur 48 au poste de protonotaire de la Cour fédérale (paragraphe 161 à 168). Essentiellement, le gouvernement soutient, sans référence à des facteurs pertinents ou à des faits objectifs, que le salaire et les prestations des protonotaires sont adéquats, et qu'il incombe aux protonotaires d'établir que le statu quo devrait changer. Avec égard, les protonotaires ne portent pas ce fardeau.

3. Il est important de répéter certains des principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner*. La Cour a bien précisé que la tâche d'une commission d'enquête sur la rémunération des juges est particulière. Elle a indiqué que les commissions « n'agissent pas à titre d'arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire. » Une commission d'examen de la rémunération des juges doit se concentrer sur ce qui constitue une rémunération adéquate des fonctions judiciaires en cause compte tenu de tous les facteurs pertinents, y compris tout particulièrement les facteurs énoncés dans le mandat de la commission.

4. Dans *Bodner*, la Cour suprême du Canada a affirmé que « [c]haque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte. » Elle a conclu que les travaux de chaque commission d'examen de la rémunération des juges devraient avoir comme « point de départ » la date du rapport de la commission précédente. Le rapport précédent expose le contexte dans lequel la

commission actuelle remplit sa fonction. Le principe selon lequel la rémunération doit être « suffisante » signifie qu'elle doit reposer sur des critères objectifs.

5. La Commission a l'obligation de s'assurer que la magistrature est forte et indépendante en établissant un niveau de traitement juste et raisonnable. Cet objectif demeure au premier plan des délibérations de la Commission et des recommandations énoncées dans son rapport. Le rôle des parties dans le cadre de cet examen est d'assister la Commission dans ses délibérations.

6. Le gouvernement était tenu de s'engager concrètement dans l'examen réalisé par la Commission. Cependant, plutôt que de traiter les questions soulevées par les protonotaires selon des principes, le gouvernement a simplement réaffirmé ses positions, qui avaient auparavant été rejetées par les commissions précédentes, sans référence à tous les facteurs énoncés dans le mandat de la Commission ou sans tenir compte de tout changement important depuis la dernière commission d'examen.

7. L'observation du gouvernement selon laquelle la rémunération actuelle des protonotaires est adéquate est tautologique et n'est fondée sur aucune preuve. Sa position est entachée par son refus d'examiner sur le fond les questions soulevées par les protonotaires. Par conséquent, les protonotaires ont été privés de la possibilité de déterminer s'il existe des motifs légitimes à la position du gouvernement et d'y répondre intelligemment. Les protonotaires se réservent le droit de demander à la Commission de produire des documents supplémentaires ou de faire d'autres observations en réponse à toute nouvelle question qui peut être soulevée par le gouvernement dans ses observations « en réponse » ou qui n'a pas pu être anticipée.

Observations en réponse aux questions soulevées par les protonotaires

(i) Salaire

8. Au paragraphe 164 de ses observations principales, le gouvernement soutient qu'en raison des changements récents aux salaires des protonotaires et de l'augmentation de leurs prestations de

retraite, seule l'indexation est nécessaire dans le cadre de la commission d'examen. Essentiellement, ce que dit le gouvernement, c'est que puisqu'il a finalement réussi à mettre en œuvre partiellement certaines des recommandations formulées dans le rapport Cunningham publié en mai 2013, les protonotaires devraient attendre encore quatre ans, soit jusqu'en 2020, avant que leur rémunération soit examinée à nouveau. Avec égards,, les choses ne fonctionnent pas ainsi.

9. Il est malvenu pour le gouvernement, qui n'a pas réussi, au cours des 15 dernières années, à mettre sur pied un processus d'examen indépendant et périodique, de soulever maintenant l'argument selon lequel des changements ont été apportés récemment à la rémunération des protonotaires en tant qu'excuse pour ne pas agir ou ne pas prendre part au processus d'examen de la commission. L'examen périodique de la rémunération des protonotaires est une obligation constitutionnelle.

10. À la page 54 de son rapport publié il y a huit ans, le 30 mai 2008, le conseiller spécial Adams a conclu que les protonotaires avaient eu du mal au fil des ans à attirer l'attention du gouvernement fédéral sur leurs préoccupations. Il a fait des recommandations concrètes pour régler des problèmes de longue date concernant le salaire des protonotaires, leur régime de retraite et leurs avantages sociaux, y compris les recommandations suivantes : le salaire des protonotaires devrait être fixé à 80 % du salaire des juges de la Cour fédérale (p. 57), le lien de 80 % pour établir le salaire des protonotaires devrait être rétroactif au 1^{er} avril 2004 (p. 65) et les examens subséquents devraient suivre le calendrier de l'examen de la commission quadriennale relative aux juges nommés par le gouvernement fédéral (p. 66). Le gouvernement a avancé que la situation économique était la raison « primordiale » pour laquelle il rejetait presque toutes les recommandations et laissait le salaire des protonotaires à 69 % du salaire des juges de la CF.

11. Il a fallu cinq ans complets au gouvernement pour finalement mettre sur pied un second examen ponctuel indépendant de la rémunération. Dans son rapport daté du 31 juillet 2013, le conseiller spécial Cunningham a recommandé que les salaires des protonotaires soient fixés à 80 % du salaire des juges de la CF (p. 23), et a souligné que ce pourcentage se classerait dans une fourchette salariale acceptable

compatible avec le rapport entre les salaires des protonotaires provinciaux et territoriaux et ceux des juges de la Cour fédérale (p. 24). Dans sa réponse au rapport Cunningham, le gouvernement n'a pas contesté l'analyse des conseillers spéciaux concernant le salaire. Il a plutôt décidé de fixer le plafond des salaires des protonotaires à 76 %, simplement parce que la mise en œuvre complète de la recommandation du conseiller spécial ferait en sorte que les protonotaires seraient mieux payés que les juges militaires, dont le salaire actuel, qui fait également l'objet d'un processus indépendant distinct, équivaut à 76 % du salaire des juges de la Cour fédérale.

12. Le niveau de rémunération doit pouvoir rendre les fonctions judiciaires attrayantes pour les avocats compétents et hautement qualifiés. Le niveau de rémunération devrait également être examiné et ajusté de façon périodique et régulière en vue du maintien en poste des protonotaires compétents et expérimentés.

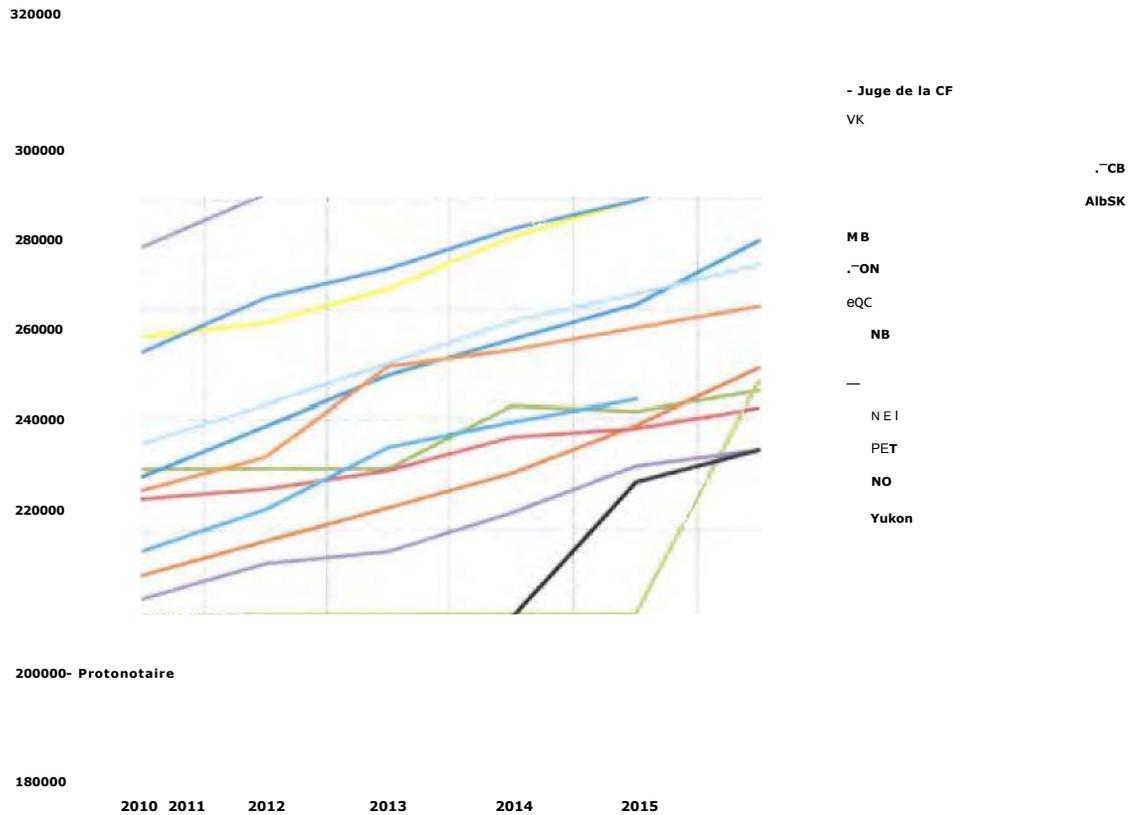
13. Les protonotaires sont d'avis, tout comme les deux commissions précédentes, qu'il faut comparer leur situation à celle des juges de la CF et de leurs homologues provinciaux afin d'évaluer quelle est la rémunération appropriée. Ces points de référence sont objectifs, pertinents et justifiés; cela est attribuable au caractère unique de la charge judiciaire, comme les protonotaires l'ont mis en évidence dans leurs observations principales. Les protonotaires ont abordé en détail la comparaison avec les juges et les protonotaires des cours provinciales dans d'autres administrations dans leurs motifs à l'appui des augmentations recommandées.

14. Les protonotaires souscrivent à l'observation de l'Association du Barreau canadien présentée le 11 mars 2016, selon laquelle leurs salaires et avantages [TRADUCTION] « doivent être proportionnés à la rémunération des officiers judiciaires comparables dans d'autres tribunaux, comme les protonotaires traditionnels; leur rémunération doit témoigner du respect dont jouit la Cour fédérale, mais à un niveau inférieur aux juges de la Cour fédérale. »

15. Le maintien d'une parité salariale avec les protonotaires et les juges des CP ne fait qu'entériner

la façon dont le salaire des protonotaires a été fixé depuis les 30 dernières années. Il y a eu des périodes au cours desquelles un ou plusieurs de ces comparateurs provinciaux se sont écartés des autres, principalement à cause des irrégularités quant au moment où ont lieu les processus d'examen de la rémunération dans les différentes administrations. Cependant, en général, un lien fort a été établi entre les niveaux de rémunération dans ces tribunaux et, selon les protonotaires, celui-ci devrait être maintenu. Les deux conseillers spéciaux Adams et Cunningham ont convenu que le salaire des protonotaires devrait être fondé grosso modo sur la moyenne nationale. Cependant, en raison du plafond salarial arbitraire imposé par le gouvernement et des gains substantiels acquis par les comparateurs provinciaux, l'écart s'est encore une fois accru, ce qui fait en sorte que les protonotaires se retrouvent encore une fois au dernier rang, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Traitements des juges (2010 à 2015)



(a) Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a décidé en décembre 2015 qu'à compter du 1^{er} avril 2015, les juges du N-B toucheront un salaire équivalent à 80 % du salaire versé aux juges nommés en vertu de l'article 96.

(b) À l'Î-P-E, différentes commissions ont recommandé que les juges de l'Î-P-E reçoivent un salaire égal à la moyenne nationale. Les chiffres pour 2015-2016 n'ont pas encore été établis.

(c) En C-B, les taux salariaux pour 2014-2015 et 2015-2016 sont ceux qui sont indiqués dans la réponse du gouvernement au Rapport de la JJC de 2013, soit moins que les salaires de 241 500 \$ et 245 122 \$ recommandés par la JCC. Les juges de la C-B ont demandé un contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement.

(d) Les salaires à Terre-Neuve-et-Labrador ne sont pas indiqués dans le graphique ci-dessus, puisque les recommandations du Tribunal de 2014 sur le salaire et les avantages sociaux pour la période allant du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2017 publiées le 21 décembre 2015 demeurent confidentielles en attendant le dépôt à l'Assemblée législative.

16. Le gouvernement soutient que le salaire des protonotaires devrait être bloqué à 76 % du salaire d'un juge de la CF pour les quatre prochaines années. Cela ne tient pas compte du fait que la raison pour laquelle les salaires ont été plafonnés n'existe plus; cela sous-entend également que le salaire des juges militaires demeurera lui aussi bloqué. Le Comité d'examen de la rémunération des juges militaires devait commencer son examen concernant le caractère adéquat de la rémunération des juges militaires le 1^{er} septembre 2015, mais le gouvernement n'a pas encore nommé les membres de ce comité.

17. De plus, la position du gouvernement ne tient pas compte des augmentations salariales que les homologues provinciaux des protonotaires ont obtenues après l'audience qui a eu lieu devant le conseiller spécial Cunningham en mai 2013. Par exemple, en janvier 2015, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a recommandé une augmentation salariale de plus de 36 000 \$ (pour atteindre 240 640 \$) pour les juges des cours provinciales à partir du 1^{er} avril 2015, acceptant ainsi que ceux-ci reçoivent 80 % du salaire des juges de la Cour du Banc de la Reine. En Colombie-Britannique, la JCC de 2013 a recommandé que le salaire des juges des CP soit augmenté pour les années 2014-2015 et 2015-2016 à 241 500 \$ et 245 024 \$, respectivement. Même si le gouvernement de la C.-B. a fixé les salaires à un niveau inférieur, les juges des CP de la C.-B. ont demandé un contrôle judiciaire de la réponse du gouvernement. De plus, en Ontario, le commissaire Banack a récemment recommandé au gouvernement de l'Ontario d'augmenter le salaire des conseillers-maîtres à la gestion des causes de plus de 94 000 \$, rétroactivement au 1^{er} avril 2011. Le salaire recommandé est équivalent au salaire gagné par les protonotaires traditionnels et les juges des CP de l'Ontario, qui représente 93 % du salaire d'un juge de la cour supérieure.

18. Au paragraphe 5 de ses observations, le gouvernement affirme qu'[TRADUCTION] « il n'y a aucune preuve qu'il était difficile de recruter les meilleurs candidats pour occuper les charges. » Les protonotaires n'exprime aucun avis à savoir si cela était le cas pour les juges. Cependant, il est évident que la Cour fédérale a déjà eu de la difficulté à attirer les meilleurs candidats possédant les compétences, l'expérience et le tempérament nécessaires pour occuper les postes vacants actuels et anticipés, et qu'elle en a encore.

19. Comme il est indiqué au paragraphe 65 des observations principales des protonotaires, la Cour fédérale a cherché en 2013 à pré-évaluer les candidats en vue d'une nomination à des postes potentiels futurs de protonotaires à Ottawa, Montréal, Toronto et Vancouver. La démarche visant à créer un bassin de candidats potentiels n'a jamais été menée à terme, étant donné que le gouvernement précédent envisageait d'éliminer graduellement le poste. Cependant, compte tenu du très petit nombre de candidats bilingues qualifiés, le juge en chef a dû modifier le profil linguistique du poste vacant à Ottawa. Auparavant, une bonne maîtrise des deux langues officielles était requise pour les deux postes à Ottawa. Le profil a été modifié pour que le bilinguisme soit un atout pour le poste vacant à Ottawa. (Pour les postes à Toronto et Vancouver, même si la seule exigence linguistique est la maîtrise de l'anglais, une connaissance pratique du français serait considérée un atout.)

20. Malgré les modifications apportées à la rémunération des protonotaires mises en œuvre dans la *Loi sur les juges*, la Cour fédérale a eu du mal à attirer des candidats qualifiés, et à plus forte raison un bassin suffisant de candidats à partir duquel le gouvernement pourrait sélectionner des candidats pour satisfaire l'objectif de diversité dans les nominations qu'il a récemment établi. Comme l'a affirmé le juge en chef de la Cour fédérale dans ses observations déposées le 11 mars 2016, à la page 4 :

[TRADUCTION] *Il est essentiel que la Cour soit en mesure d'attirer les meilleurs candidats aux postes de protonotaires. Cependant, je crains que la Cour ait du mal à le faire dans certaines régions du pays.*

Malgré le fait que le gouvernement du Canada a mis en œuvre en grande partie les recommandations du Rapport de 2013 du conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale, la Cour fédérale n'a pas attiré un grand nombre de candidats hautement qualifiés lorsqu'elle a organisé, à l'automne 2015, un processus visant à créer un bassin de candidats préautorises pour doter les futurs postes de protonotaires à Montréal, Toronto et Vancouver.

(i) Statut surnuméraire

21. Le gouvernement n'a fait aucune observation sur cette question relativement aux protonotaires. Cependant, les protonotaires sont d'accord avec l'observation du gouvernement au paragraphe 89 (concernant les juges), selon laquelle la prise en considération du troisième critère – la nécessité d'attirer les meilleurs candidats – doit également tenir compte de la possibilité de choisir d'obtenir le statut de surnuméraire. Selon le gouvernement, le fait d'étendre

le statut surnuméraire aux protonotaires pourrait contribuer à attirer et maintenir en poste les meilleurs candidats.

22. Pour ce qui est de la question du statut surnuméraire, les protonotaires adoptent les observations du juge en chef de la Cour fédérale.

(iii) Indemnité de faux frais

23. Le gouvernement n'a pas formulé d'arguments à ce sujet.

(iv) Frais de représentation

24. Au paragraphe 166 de ses principales observations, le gouvernement énonce ce qui suit : [TRADUCTION] « Il incombe aux protonotaires de préciser en quoi la formule actuelle prévue par la *Loi sur les juges* ne respecte pas les critères prescrits par la loi pour la détermination du caractère satisfaisant des prestations prévues par la Loi. » Comme il est indiqué ci-dessus, les protonotaires ne portent pas de tel fardeau. Quoi qu'il en soit, les protonotaires ont abordé en détail dans leurs observations préliminaires datées du 19 janvier 2016 les raisons pour lesquelles le financement des frais de représentation à raison des deux tiers est injuste à l'égard du petit groupe de cinq protonotaires. Les protonotaires répètent leurs observations préliminaires et s'appuient sur celles-ci.

25. Le gouvernement affirme également qu'il fournira une réponse plus complète à la question des frais de représentation en réplique aux observations des protonotaires. En réponse aux observations préliminaires des protonotaires, le gouvernement a indiqué au paragraphe 11 de ses observations écrites datées du 28 janvier 2016 ce qui suit : « en l'absence de tous les renseignements et de toutes les preuves qui ne seraient mis à la disposition de la Commission que dans le cadre d'une enquête complète, il n'est ni approprié ni prudent de faire cette recommandation à cette étape. » Cependant, le gouvernement n'a pas produit de renseignement ni d'élément de preuve qui aiderait la Commission dans ses délibérations à ce sujet.

26. Le gouvernement fait valoir que le financement intégral des frais de représentation des protonotaires donnerait lieu à « une trop grande discrétion concernant les coûts engagés ». Cette observation n'a aucun fondement. Le caractère raisonnable des frais peut toujours être évalué,

comme il est indiqué dans la *Loi sur les juges*, ou surveillé d'une autre manière pour voir s'ils sont engagés raisonnablement. Le conseiller spécial Cunningham a expressément recommandé que les frais *raisonnables* des protonotaires soient remboursés, jusqu'à un maximum de 80 000 \$ (à condition d'être avisés des montants estimatifs engagés) dans le cadre de l'examen de 2013. De plus, le gouvernement n'a fourni aucune preuve qu'il a subi des difficultés indues découlant du financement intégral des frais de représentation des juges militaires.

27. Aucun conseiller spécial ni la Commission n'a recommandé que les protonotaires soient remboursés seulement aux deux tiers dans le cadre d'un examen précédent. Un tel financement exigerait en fait que les protonotaires assument eux-mêmes une importante partie des frais liés à leur participation à l'examen de la Commission, ce qui dissuaderait les meilleurs candidats.

Observations en réponse aux questions soulevées par le gouvernement

(i) Situation économique actuelle au Canada

28. Les protonotaires répètent leur observation, selon laquelle aucun aspect de la situation économique actuelle au Canada ne milite contre le fait de fixer la rémunération des protonotaires à un niveau qui est juste et raisonnable compte tenu des éléments de comparaison appropriés. Le fait est que la rémunération des protonotaires doit demeurer concurrentielle afin d'attirer et de conserver les meilleurs candidats.

(ii) Indexation prévue par la loi

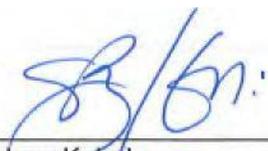
29. Le gouvernement soutient que les salaires des membres de la magistrature devraient être modifiés chaque année en fonction des modifications apportées à l'indice des prix à la consommation (IPC) plutôt qu'à l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques (IREAE). Les protonotaires soutiennent respectueusement que le gouvernement n'a pas réussi à établir que l'IPC est une mesure d'indexation prévue par la loi plus appropriée que l'IREAE. Comme l'a énoncé la Commission Levitt au paragraphe 46 : [TRADUCTION] « le contexte législatif indique que l'ajustement de l'IREAE devait être un élément clé de l'architecture du régime législatif en vue de fixer la rémunération

des membres de la magistrature sans compromettre l'indépendance de celle-ci et, ainsi, ne devrait pas être modifié à la légère. »

30. Autrement, les protonotaires adoptent les positions de l'ACJCS et du CCM concernant les questions susmentionnées.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Le 29 mars 2016



Andrew K. Lokan