

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

OBSERVATIONS ADRESSÉES PAR LES PROTONOTAIRES DE LA COUR

FÉDÉRALE À LA **COMMISSION D'EXAMEN**

DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

Le 29 février 2016

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

Andrew K. Lokan
Tél. : 416.646.4324
Télec. : 416.646.4301
[Courriel : andrew.lokan@paliareroland.com](mailto:andrew.lokan@paliareroland.com)

Avocats représentant les protonotaires
de la Cour fédérale

INTRODUCTION

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

2. Cette charge a grandement évolué au fil du temps. Les fonctions des protonotaires ressemblent de plus en plus à celles des juges des tribunaux provinciaux de juridiction civile – conseillers-maîtres et juges de cours provinciales. L'activité des protonotaires est devenue *de facto* celle d'une cour des petites et moyennes créances interlocutoire (quoique subordonnée) agissant « pour la meilleure administration des lois du Canada¹ ». Les protonotaires instruisent et tranchent des affaires et des requêtes complexes se rapportant à un large éventail de questions, qui concernent notamment la Charte, des affaires commerciales, des domaines spécialisés comme la réglementation pharmaceutique, la propriété intellectuelle, le droit autochtone et le droit maritime, et les contrôles judiciaires. Ils statuent couramment sur des affaires ou des questions opposant des entités privées et la Couronne fédérale et (ou) des ministres de la Couronne.

3. En 1985, 1993 et 2001, le salaire (et non les autres traitements) des protonotaires a été fixé dans une série de décisions *ad hoc* du gouvernement — en se référant à chaque fois aux salaires des conseillers-maîtres et des juges de cours provinciales.

4. En mai 2008, à l'issue du tout premier processus d'examen indépendant, le conseiller spécial Adams a formulé dans un rapport² des recommandations très détaillées concernant la rémunération des protonotaires. Il préconisait notamment que leur salaire soit élevé à 80 % de celui d'un juge CF — c'est-à-dire au salaire moyen d'alors des conseillers-maîtres et des juges de cours provinciales. Il recommandait aussi au ministre de la Justice et au juge

¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 101.

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

en chef de la Cour fédérale d'envisager d'accorder aux protonotaires la possibilité de choisir le statut surnuméraire au moment de la retraite, de leur octroyer une indemnité annuelle non imposable de 3 000 \$ pour les aider à assumer les dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions, et de charger le gouvernement de tous leurs frais de représentation. Cependant, la crise financière mondiale est survenue et le gouvernement a refusé de mettre en œuvre ces recommandations.

5. En juin 2013, après un deuxième examen indépendant, le conseiller spécial Cunningham a rendu un rapport³ concordant avec les conclusions du conseiller spécial Adams et contenant des recommandations similaires. Il recommandait, en particulier, que le salaire des protonotaires soit fixé à 80 % de celui des juges CF, qu'une indemnité annuelle non imposable de 3 000 \$ leur soit octroyée pour les aider à assumer les dépenses liées à leurs fonctions, et que le gouvernement leur rembourse tous les frais juridiques raisonnables liés au processus de rémunération, jusqu'à concurrence de 80 000 \$.

6. En réponse au rapport Cunningham, le gouvernement s'est engagé à améliorer le système de rémunération des protonotaires, conformément au dessein de leur assurer une rémunération convenant à leurs fonctions et à leurs responsabilités judiciaires, notamment en bonifiant leur système de pension et d'invalidité à long terme ainsi que leur assurance-maladie. Cependant, toutes les recommandations n'ont pas été acceptées. Le gouvernement a décidé de fixer le salaire des protonotaires à 76 % plutôt qu'à 80 % de celui des juges CF comme le recommandait le conseiller spécial, et fait part de son intention d'établir leurs salaires et prestations en vertu de la *Loi sur les juges* (en précisant qu'il ne s'agissait pas de laisser aux protonotaires la possibilité de revendiquer le statut surnuméraire). Le gouvernement a également refusé de mettre en œuvre les recommandations concernant les indemnités de faux frais et les frais de représentation légale.

7. En novembre 2015, le commissaire Larry Banack a rendu un rapport sur la rémunération des conseillers-maîtres à la gestion des causes de l'Ontario⁴. Le rapport

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

⁴ Rapport de la Première commission sur la rémunération des conseillers-maîtres à la gestion des causes, L. Banack, le 30 novembre 2015 (le « rapport Banack »).

Banack revenait sur l'historique de la fonction de conseiller-maître dans les cours provinciales, et établissait explicitement des parallèles avec les protonotaires de la Cour fédérale, s'inspirant ainsi des rapports Adams et Cunningham. Le rapport Banack recommandait que les conseillers-maîtres à la gestion des causes de l'Ontario reçoivent le même salaire que les juges de la Cour provinciale de l'Ontario, ce qui représente environ 92 % du salaire d'un juge CF. Trois des cinq protonotaires actuels se trouvent en Ontario.

8. L'objet du présent processus d'examen de la rémunération est de déterminer le niveau de traitement approprié de la charge judiciaire de protonotaire, pour la période allant du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2020.

9. Ces observations sont ordonnées de la manière suivante :

- la partie I fournit un survol du cadre juridique et législatif ainsi que du rôle des commissions sur la rémunération des juges en général;
- la partie II évoque brièvement la compétence de la Cour fédérale et son rôle au sein du système de justice canadien, les fonctions exercées par les protonotaires et la nature de leur charge;
- la partie III offre une vue d'ensemble sur la rémunération actuelle des protonotaires;
- la partie IV évoque les facteurs à considérer ainsi que les conclusions et recommandations contenues dans les rapports Adams et Cunningham;
- la partie V décrit en détail la demande des protonotaires visant à obtenir des recommandations en matière de salaire, de statut surnuméraire, d'indemnités de faux frais et de frais de représentation.

10. Comme nous y reviendrons plus abondamment, les protonotaires sollicitent les recommandations suivantes :

- que leur salaire soit fixé à 83-86 % du salaire des juges CF, avec effet rétroactif au 1^{er} avril 2016;

- que le ministre de la Justice et le juge en chef de la Cour fédérale envisagent de leur accorder, au moment de la retraite, la possibilité de choisir une forme de statut surnuméraire;
- qu'ils se voient octroyer une indemnité annuelle de 5 000 \$ pour les dépenses liées à l'exercice de leurs fonctions;
- qu'ils se fassent rembourser tous les frais de représentation et dépenses raisonnables liés au présent examen de la rémunération, et que le paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges* soit modifié de manière à ce qu'ils aient le droit de se faire rembourser, à même le Trésor, tous les frais raisonnables qu'ils auront assumés et déterminés au titre du paragraphe (3) à l'égard de leur participation à une enquête effectuée par la Commission quadriennale.

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

11. Chaque ressort fédéral, provincial et territorial du Canada est doté d'un organe administratif établi en vertu de la Constitution et chargé d'adresser au gouvernement durant le mandat de cette commission (la « Commission d'examen de la rémunération des juges » ou « CERJ »⁵) des recommandations liées à la rémunération adéquate des juges.

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

13. Même si certaines commissions ont été mises sur pied dans certains ressorts avant 1997, les CERJ telles qu'elles existent aujourd'hui découlent en grande partie

⁵ À l'échelon provincial, cet organe administratif est généralement désigné comme une commission ou un comité d'examen de la rémunération des juges (CERJ). À l'échelon fédéral, la Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges établie en vertu de la *Loi sur les juges* formule des recommandations visant les juges et les protonotaires de la Cour fédérale nommés par le gouvernement fédéral (Quadcom), tandis que le Comité quadriennal d'examen de la rémunération des juges militaires (CERJM) établi en vertu de la *Loi sur la défense nationale* formule des recommandations concernant les juges militaires.

directement du *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*⁶. Dans cet arrêt, le juge en chef Lamer, tel était alors son titre, a évoqué la « dimension nationale » des questions portées devant la Cour, lesquelles démontraient que « les rapports constitutionnels que doivent entretenir l'exécutif et les juges des cours provinciales sont tendus⁷ ».

14. Le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* a constitué un tournant majeur dans l'histoire des tribunaux au Canada, parce qu'il soulignait l'importance de l'indépendance judiciaire et, en particulier, de la sécurité financière des juges. Le juge en chef Lamer a décrit les trois volets de l'indépendance judiciaire, à savoir la sécurité financière, l'indépendance administrative et l'inamovibilité. D'après lui, la mise en place d'une CERJ est nécessaire pour assurer la sécurité financière des juges.

15. Comme l'a réitéré la Cour suprême du Canada en 2005 dans l'arrêt *Bodner*⁸ :

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

16. Dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* comme dans l'arrêt *Bodner*, la Cour suprême du Canada a décrit les exigences souples auxquelles doivent satisfaire les CERJ, qui doivent être indépendantes, objectives et efficaces. S'agissant de l'exigence d'indépendance, le juge en chef Lamer expliquait dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*⁹ :

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

⁶ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'I.P.E.* [1997] 3 R.C.S. 3 (le « *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* »).

⁷ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, par. 7.

⁸ *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 44 (*Bodner*), par. 8.

⁹ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, précité, par. 170.

17. L'exigence d'objectivité est décrite en ces termes¹⁰ :

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

18. Le juge en chef Lamer s'est ensuite penché sur l'exigence d'efficacité, dont il indique qu'elle doit être garantie à plusieurs égards¹¹ :

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

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

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

¹⁰ Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E., précité, par. 173.

¹¹ Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E., précité, par. 174-175.

20. Le juge en chef Lamer a expliqué que même si l'exigence d'efficacité pouvait faire en sorte que le rapport de la CERJ soit contraignant pour le gouvernement, une variété de modèles seraient compatibles avec l'indépendance judiciaire. Même si les recommandations de la CERJ n'étaient pas contraignantes, le gouvernement peut refuser de les mettre en œuvre s'il avance des raisons légitimes et peut justifier sa décision devant une cour de justice, si nécessaire¹².

21. La question de l'efficacité des CERJ au Canada s'est posée pratiquement dès le moment où le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* a été rendu. Dans de nombreux ressorts, les gouvernements ont décidé pour diverses raisons de ne pas suivre les recommandations. Les associations de juges (ou associations de juges de la paix) concernées ont alors contesté ces décisions gouvernementales sur la base des principes exposés dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*

22. L'arrêt *Bodner* intéressait des affaires nées en Alberta, en Ontario, au Québec et au Nouveau-Brunswick. Dans toutes ces affaires, le défaut d'un gouvernement de mettre en œuvre le rapport d'une CERJ était en cause. La Cour suprême du Canada a répété que ce type de commission était nécessaire pour assurer la sécurité financière des juges, et précisé que leur principal objet était de « déterminer le niveau de rémunération approprié pour la charge judiciaire en cause ». La Cour a clairement évoqué le caractère unique des tâches des CERJ, soulignant qu'« [e]lles n'agissent pas à titre d'arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire »¹³. Il s'ensuit que la Commission doit se concentrer sur ce qui constitue une rémunération adéquate de la charge de protonotaire compte tenu des critères pertinents énoncés à l'article 26 de la *Loi sur les juges*.

PARTIE II. LA COUR FÉDÉRALE — UN BREF APERÇU

Compétence de la Cour fédérale

23. La Cour fédérale du Canada (aujourd'hui la Cour fédérale) a été établie en 1971 pour remplacer la Cour de l'Échiquier. L'article 3 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985,

¹² *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, précité, par. 180-183.

¹³ *Bodner*, précité, au par. 14.

c. F-7, prévoit qu'elle est un tribunal de droit, d'équité et d'amirauté, et une cour supérieure d'archives ayant compétence en matière civile et pénale.

24. La Cour fédérale est le tribunal de première instance national du Canada qui instruit et tranche les litiges légaux survenant dans la sphère fédérale, notamment les réclamations intentées contre le gouvernement du Canada, les poursuites civiles dans des domaines réglementés par le gouvernement fédéral, et les contestations visant des décisions de tribunaux fédéraux.

25. La Cour fédérale est un tribunal bilingue dans lequel les procédures peuvent être intentées dans l'une ou l'autre ou les deux langues officielles du Canada. Il s'agit également d'un tribunal bi-juridique en ceci qu'elle applique à la fois la common law et le droit civil. La Cour siège régulièrement dans tout le Canada et ses jugements sont exécutoires dans tout le pays.

26. Contrairement aux Cours supérieures établies par les provinces, la Cour fédérale ne jouit pas d'une compétence inhérente et générale. Sa compétence découle principalement de la *Loi sur les Cours fédérales* et lui est conférée par près d'une centaine de lois fédérales en vertu desquelles elle peut instruire et trancher des affaires relevant de vastes catégories comme la sécurité nationale, la propriété intellectuelle et les litiges en matière de droit maritime et d'amirauté.

27. La Cour est composée d'un juge en chef et de trente-six autres juges, ainsi que de juges surnuméraires et (à l'heure actuelle) de cinq protonotaires.

Compétences nécessaires à une nomination

28. Les compétences statutaires liées à la nomination d'un protonotaire sont énoncées au paragraphe 12(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. En règle générale, un protonotaire doit être un avocat inscrit au barreau d'une province ou d'un territoire ayant au moins dix ans d'expérience professionnelle, ce qui est la qualification de base requise pour un juge de cour supérieure. Une excellente connaissance des Règles de pratique de la Cour est un prérequis. De plus, le titulaire doit posséder des connaissances approfondies propres à faciliter la

résolution d'affaires complexes ainsi qu'une vaste expérience en matière d'analyse et d'évaluation des divers litiges entendus par la Cour.

29. Dépendamment du lieu où la charge est exercée, la connaissance de l'anglais, du français ou des deux langues est requise. Le titulaire doit également être disposé à se déplacer à l'intérieur du Canada selon les exigences du juge en chef.

30. Le gouvernement et les protonotaires se sont entendus sur le rôle et les fonctions remplis par ces derniers dans un exposé conjoint des faits soumis au conseiller spécial Cunningham, lequel est joint en annexe au présent rapport.

Nature de la charge de protonotaire

31. Cinq protonotaires sont actuellement en fonction — deux à Toronto et un à Ottawa, Montréal et Vancouver, respectivement. Le poste d'Ottawa est inoccupé depuis avril 2015. Une fois nommé, chaque protonotaire est affecté à un lieu spécifique.

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

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

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

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

- ils ont droit à la protection de leur indépendance judiciaire, ce qui implique que leur rémunération doit être déterminée dans le cadre d'un processus d'examen indépendant de la rémunération des juges, mené sur une base périodique;
- chaque protonotaire se voit assigner un(e) adjoint(e) judiciaire et a accès à un groupe d'auxiliaires juridiques¹⁴;
- les avocats et les parties s'adressent au protonotaire en l'appelant « votre Honneur »¹⁵;
- le Service administratif des tribunaux judiciaires (SATJ) et le greffe apportent un soutien administratif et opérationnel aux juges et aux protonotaires de la Cour¹⁶;
- les décisions des protonotaires sont définitives, sous réserve seulement d'un appel¹⁷;
- les protonotaires doivent se conduire conformément aux principes de déontologie judiciaire publiés par le Conseil canadien de la magistrature¹⁸.

Rôle du protonotaire

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

¹⁴ Les auxiliaires juridiques effectuent des recherches sur des points de droit, rédigent les mémoires de droit et assistent généralement le juge ou le protonotaire dans les activités de la Cour, sous sa direction.

¹⁵ Avis à la communauté juridique daté du 3 septembre 2009 – <http://cas-ncr-nter03.cas-satj.gc.ca/fct-cf/pdf/Notice%20%20Form%20of%20Address%20ENG%20sept-3-2009.pdf>. Un comité spécial de la Cour fédérale a été créé et a recommandé de remplacer le titre par l'expression « juge associé ».

¹⁶ Le rôle du SATJ est de fournir des services administratifs aux quatre cours de justice : la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale du Canada, et la Cour canadienne de l'impôt. Ces services permettent aux individus, aux entreprises, aux organisations et au gouvernement du Canada de soumettre des litiges et autres affaires aux tribunaux, afin qu'ils les instruisent et les tranchent de manière équitable, sans retard et aussi efficacement que possible. Le greffe est chargé du traitement, de l'archivage et de l'acheminement de tous les documents déposés par les parties à l'intention des membres de la Cour, et doit aussi consigner l'ensemble des étapes et événements qui jalonnent les affaires. Le greffe offre aussi son assistance aux fins de la mise au rôle des audiences et durant les séances.

¹⁷ Aux termes de l'al. 72(2)e) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), toute décision interlocutoire rendue par un juge CF ou un protonotaire relativement à une demande d'autorisation et de contrôle judiciaire d'une décision prise en vertu de la LIPR n'est pas susceptible d'appel.

¹⁸ La *Loi sur les conflits d'intérêts* énonce les normes à respecter pour préserver et renforcer la confiance du public en l'intégrité des titulaires de charge publique. Dans ses observations écrites du 30 janvier 2013 adressées au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, a recommandé que les protonotaires de la Cour fédérale soient exclus de la définition de titulaires de charge publique et de l'application de la Loi. <http://ciecctie.gc.ca/%5Cresources%5CFiles%5CEnglish%5CPublic%20Reports%5CSpecial%20Publications%5CFive-Year%20Review%20Act.pdf>.

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

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

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

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

- a) ils jouissent d'une compétence totale pour instruire des demandes pécuniaires allant jusqu'à 50 000 \$
- b) ils instruisent et tranchent des requêtes intéressant un large éventail de questions, sans égard aux mesures de réparation sollicitées ou des sommes en cause, et statuent de manière définitive sur des requêtes en radiation ou en rejet des procédures, notamment;

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

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

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

- c) s'agissant de la compétence de la Cour en matière d'amirauté ou de l'exercice de cette compétence en matière d'exécution des jugements de la Cour, ils rendent des décisions sur le fond concernant les titres de propriété et la propriété effective des parties à l'égard de navires et autres biens qui valent souvent des millions de dollars, dictent les modalités et le montant de leur vente judiciaire, statuent sur la validité matérielle des réclamations présentées à l'égard du produit de la vente, lesquelles peuvent égaler ou dépasser la valeur du bien, et déterminent les priorités respectives des demandeurs. Ce faisant, ils appliquent les lois générales des provinces, ainsi que des lois extrêmement spécialisées en matière d'amirauté et de conflits d'intérêts;
- d) ils statuent sur des questions liées à la Charte et d'autres questions générales de droit, et tranchent des affaires commerciales complexes;
- e) ils peuvent rendre des décisions sur le fond, comparables à un contrôle judiciaire, relativement à la décision de fonctionnaires du gouvernement d'inscrire des brevets de médicaments au titre du *Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité)*²². Ils peuvent ainsi statuer rapidement sur le fond de procédures d'interdiction fondées sur le Règlement, quand chaque jour de retard peut coûter des centaines de milliers de dollars aux entreprises pharmaceutiques visées;
- f) ils effectuent des renvois, organisent des conférences préalables à l'instruction et des conférences de règlement des litiges, et gèrent des instances, notamment des recours collectifs, telles qu'elles sont désignées par le juge en chef;
- g) ils tranchent très fréquemment des affaires ou des questions opposant des entités privées et la Couronne fédérale, et (ou) des ministres de la Couronne et d'autres fonctionnaires fédéraux, et portant notamment sur des décisions rendues par des tribunaux quasi-judiciaires.

²² *Règlement sur les médicaments brevetés (avis de conformité)*, DORS/93-133, al. 6(5)a).

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

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

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

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

42. Les protonotaires participent, avec les juges CF, à des programmes de formation des juges organisés par l'Institut national de la magistrature²⁴.

²³ Rapport Adams, p. 41-42.

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

43. Les protonotaires siègent à des comités de la Cour, notamment le Comité exécutif, le Comité sur la formation, le Comité social, le Comité des communications, le Comité des juges sur la technologie et le Comité des Règles des Cours fédérales²⁵. Ils siègent également dans différents comités de liaison entre la magistrature et des barreaux : le Comité de liaison entre la magistrature et l'Association du Barreau canadien, le Comité de liaison entre la magistrature, l'Association du Barreau autochtone et le Barreau en droit des Autochtones, le Comité de liaison entre la magistrature et le Barreau en droit maritime, le Comité de liaison entre la magistrature et le Barreau en droit de la propriété intellectuelle ainsi que le Comité de liaison entre la magistrature et le Barreau de Montréal.

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

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

PARTIE III. HISTORIQUE ET SURVOL DE LA RÉMUNÉRATION DES PROTONOTAIRES DE LA COUR FÉDÉRALE

46. À la page 54 de son rapport, le conseiller spécial Adams déclarait que : [TRADUCTION] « [...] en tant que très petit groupe d'officiers de justice de la Cour fédérale, les protonotaires ont eu du mal au fil des ans à attirer l'attention du gouvernement fédéral sur leurs préoccupations ». Le rapport Adams, aux pages 31 à 41, revient longuement sur l'historique concernant leur rémunération.

47. Jusqu'à récemment, le paragraphe 12(4) de la *Loi sur les Cours fédérales* prévoyait que chaque protonotaire recevrait un salaire fixé par le gouverneur en conseil. Le

²⁵ En vertu de l'al. 45.1b) de la *Loi sur les Cours fédérales*, le Comité des Règles des Cours fédérales est composé de membres de l'appareil judiciaire, notamment d'un protonotaire désigné par le juge en chef de la Cour fédérale.

paragraphe 12(5) prévoyait en outre qu'aux fins de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, les protonotaires étaient réputés être employés dans la fonction publique.

48. Le premier examen indépendant et approfondi de la rémunération des protonotaires a eu lieu en 2008, onze ans après le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*. Avant cela, les modalités de détermination de la rémunération des protonotaires ont connu, en gros, trois périodes distinctes. Le gouvernement a invariablement reconnu – en 1985, 1993 et 2001 – que le salaire des protonotaires devait être fixé par rapport à celui des conseillers-maîtres provinciaux et (ou) des juges des cours provinciales²⁶.

49. Suivant la publication du rapport Cunningham, des modifications ont été apportées à la *Loi sur les juges* et à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'article 10.1 de la *Loi sur les juges* prévoit que le traitement annuel des protonotaires est égal à 76 % de celui des juges CF²⁷. Les articles 26 à 26.3, 34 et 39, 41, 41.2 à 42, 43.1 à 56 et 57, 64 à 66, les paragraphes 40(2), 63(1) et (2), ainsi que les alinéas 40(1)a) et b) et 60(2)b) de la *Loi sur les juges* s'appliquent maintenant aux protonotaires.

50. En vertu des modifications législatives, les protonotaires reçoivent la même pension et sont soumis aux mêmes procédures administratives que les juges nommés par le gouvernement fédéral. Cependant, ils n'ont pas droit à certaines indemnités payables aux juges en vertu de la *Loi sur les juges*, notamment l'indemnité raisonnable des faux frais qu'ils encourent dans l'accomplissement de leurs fonctions (indemnité de faux frais), et ne peuvent opter pour un statut surnuméraire au lieu de prendre leur retraite après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins quinze ans et que le chiffre obtenu par l'addition de leur âge et du nombre d'années d'exercice est d'au moins quatre-vingts, ou après avoir atteint l'âge de soixante-dix ans et justifié d'au moins dix ans d'ancienneté dans la magistrature (statut surnuméraire).

²⁶ La question des pensions, des prestations d'invalidité, les indemnités de faux frais et autres avantages liés à la charge n'a pas été examinée par le gouvernement durant les examens *ad hoc* de 1985, 1993 et 2001. Les prestations dépendaient encore de cette classification du gouvernement et des conditions d'emploi de toutes les autres personnes nommées par le gouverneur en conseil et exerçant des fonctions à temps plein.

²⁷ Article 10.1 de la *Loi sur les juges*.

PARTIE IV. FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

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

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.

52. Dans l'arrêt *Bodner*, la Cour suprême du Canada a affirmé que « [c]haque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte²⁸ » et que le « point de départ » des travaux de chaque commission d'examen de rémunération des juges doit être la date du rapport de la commission précédente²⁹. Le rapport précédent expose le contexte dans lequel la commission actuelle remplit sa fonction. Le principe selon lequel la rémunération doit être « suffisant[e] » signifie qu'elle doit reposer sur des critères objectifs ou être comparée à celle que reçoivent d'autres groupes analogues. Cette section traite des facteurs qui devraient éclairer les recommandations et les comparaisons proposées comme valables.

²⁸ *Bodner*, par. 14-15.

²⁹ *Bodner*, par. 14.

A. L'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement

53. Par souci de concision et pour éviter toute duplication, les protonotaires adoptent les observations écrites de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature en ce qui regarde ce facteur. En bref, ils font valoir que rien dans les conditions économiques qui prévalent actuellement au Canada ne s'oppose à ce que leur rémunération soit fixée à un niveau qui soit juste et raisonnable compte tenu des facteurs de comparaison appropriés.

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

54. L'indépendance des juges est un aspect fondamental de notre Constitution et de la règle de droit. Elle est « une conséquence de la séparation des pouvoirs » des trois branches de gouvernement — l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Elle a pour effet de soustraire les tribunaux à toute ingérence des parties au litige et du public en général, comme l'a décrit le juge en chef Lamer au paragraphe 130 de ses motifs dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.* Le juge en chef a cité ensuite le professeur Shetreet, qui déclarait³⁰ :

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

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

³⁰ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, précité, par. 130.

56. Le défi, décrit par le juge en chef Lamer dans le *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, est de s'assurer que la rémunération des juges est fixée de manière à remplir les « exigences [dites] structurelles de la Constitution canadienne », suivant laquelle les relations entre les juges et les autres branches du gouvernement doivent être dépolitisées. Comme l'a fait remarquer le juge en chef Lamer, la difficulté tient à ce que la fixation de la rémunération à même les fonds publics est « intrinsèquement politique » et en fin de compte, la rémunération des juges doit être fixée par l'un des organes politiques créés par la Constitution³¹.

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

Les commissions servent de « crible institutionnel » (*Renvoi*, par. 170, 185 et 189) — de séparation organisationnelle entre le gouvernement et la magistrature³².

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

59. Ce facteur suppose notamment d'effectuer une comparaison détaillée avec d'autres officiers de justice jouissant d'une compétence similaire. Dans l'arrêt *Bodner*, la Cour suprême a estimé que les CERJ feraient fausse route en fondant leur comparaison sur un seul facteur, à l'exclusion ou presque d'autres considérations pertinentes³³. Précisons que les protonotaires ne proposent pas de parité avec les juges CF ni avec les conseillers-maîtres ou

³¹ *Renvoi relatif aux juges de l'I.P.E.*, précité, par. 146.

³² *Bodner*, précité, par. 14.

³³ *Bodner*, précité, par. 72.

juges de cours provinciales, mais plutôt que la rémunération versée à d'autres officiers de justice soit une considération pertinente et prépondérante.

60. Conformément au raisonnement tenu dans les rapports Adams et Cunningham, il faut tenir compte du fait que la nature et la fonction des juges présentent de grandes similarités entre les différentes instances juridictionnelles. Même si certains juges peuvent jouir d'une compétence plus large, tous les officiers de justice doivent avoir le tempérament d'un juge, une connaissance juridique et un sens profond de l'équité. Il est nécessaire que les officiers de justice de toutes les cours soient en mesure de prendre des décisions qui auront de grandes répercussions sur la vie des gens, sans se soumettre à des influences inadéquates, à la pression découlant des demandes et des attentes du public, ou en tenant compte d'éléments inadmissibles. Le facteur clé tient à ce que le processus décisionnel des juges soit commun à tous les officiers de justice. Toute différence de salaire substantielle entre les juges CF et les protonotaires ne peut être perçue par le public et les candidats potentiels à une fonction judiciaire que comme un dénigrement de la valeur et de l'importance du travail et des décisions des protonotaires³⁴.

C La nécessité d'attirer des candidats exceptionnels à la magistrature

61. Même si les protonotaires maintiennent que les conseillers-maîtres et juges nommés par les provinces constituent les groupes de comparaison les plus pertinents, il est particulièrement important de noter que le gouvernement s'est déjà aussi déclaré favorable à une comparaison avec ces officiers de justice provinciaux et que deux commissions indépendantes précédentes ont adopté cette approche.

62. Nous faisons valoir que la Commission, lorsqu'elle examinera le critère ci-dessus, devrait apprécier les points suivants : la pertinence du processus indépendant d'examen de la rémunération en soi; la pénurie de nominations de protonotaires depuis 2007; la nécessité d'attirer des candidats hautement qualifiés; la concurrence des postulants d'autres tribunaux. Nous allons examiner successivement chacun de ces points.

34

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

64. Ce n'est pas simplement le niveau de rémunération que commande la fonction judiciaire au moment de la nomination qui attire des candidats qualifiés; c'est plutôt l'attente légitime que la rémunération sera régulièrement, concrètement et efficacement passée en revue et rajustée par le gouvernement agissant de bonne foi. Sans cette garantie, on n'attirera pas de candidats qualifiés ou, du moins, on en attirera un nombre considérablement réduit. Il convient de signaler qu'on ne procédait à des nominations de candidats de l'extérieur de la fonction publique avant 2007 que si la rémunération était équivalente à celle des protonotaires provinciaux ou si un processus d'examen périodique était imminent.

65. En deuxième lieu, contrairement à la démarche menant à la nomination d'un juge de cour supérieure, il n'existe actuellement aucun bassin de candidats qualifiés dans lequel on pourrait faire un choix. Dans le passé, la Cour fédérale annonçait tous les postes vacants en précisant le lieu et les critères de sélection. Les candidatures faisaient l'objet d'une présélection pour vérifier si les candidats satisfaisaient aux critères de sélection. Aucune décision n'était prise, à l'étape de la présélection, sur la question de savoir si un candidat était qualifié ou apte à être nommé. Un comité de sélection, qui était composé du juge en chef, d'un autre membre de la Cour et d'un représentant du ministre de la Justice, recevait en entrevue un nombre limité de candidats. La compétence et l'expérience professionnelles du candidat, ses caractéristiques personnelles et son aptitude à faire partie du tribunal étaient évaluées par le comité de sélection pendant l'entrevue et étaient ensuite vérifiées au moyen d'un contrôle des références. Le comité de sélection remettait subséquemment la liste du ou des noms recommandés à l'aide de laquelle le gouvernement faisait son choix et procédait à la nomination.

³¹ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges 2011

<http://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rc-cr/cerj3-jbc3/index.html>

66. En 2013, la Cour fédérale a cherché à réaliser une évaluation anticipée de candidats en vue de leur nomination à de possibles postes futurs de protonotaires à Ottawa, Montréal, Toronto et Vancouver. Toutefois, 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. Depuis, un protonotaire a pris sa retraite et un processus de nomination est actuellement en cours pour doter ce poste, mais aucune nomination n'a été faite jusqu'à maintenant.

67. Les seules données empiriques dont on dispose à la suite de ces démarches concernent le nombre de candidats. Toutefois, le simple nombre de personnes qui présentent leur candidature dans le cadre d'un concours donné ne permet pas de déterminer combien de ces candidats étaient qualifiés. De plus, il n'indique pas si les postulants étaient surtout des avocats de la fonction publique ou s'ils comprenaient un nombre suffisant de candidats hautement qualifiés issus du secteur privé.

68. Troisièmement, il ne suffit pas que le niveau recommandé de la rémunération attire des candidats qualifiés, il doit être suffisant pour attirer des candidats qualifiés exceptionnels. Ce qui a été dit au sujet du nombre de candidats qualifiés s'applique également aux candidats qualifiés exceptionnels. L'importance de la rémunération dans la magistrature pour le recrutement de candidats hautement qualifiés du secteur privé a donné lieu aux observations suivantes dans le quatrième rapport triennal (1999) de la Commission sur la rémunération des juges provinciaux de l'Ontario (le « rapport Beck »), paru le 20 mai 1999³⁵, à la page 46 :

[TRADUCTION] Un autre facteur que nous croyons important est d'attirer à la magistrature provinciale un échantillon représentatif des meilleurs hommes et femmes qui exercent le droit criminel ou qui ont une certaine expérience de l'exercice du droit criminel. Une nomination à la Division provinciale procurerait à bon nombre d'entre eux tout au plus une modeste augmentation de salaire. Pour d'autres, une telle nomination équivaldrait à une baisse de rémunération, dans certains cas assez considérable. Ce qui est absolument essentiel, c'est que le niveau de la rémunération (y compris la pension, dont nous discuterons ci-dessous) soit fixé de manière à être attrayant ou, du moins, à ne pas constituer un frein, pour les femmes et les hommes les plus compétents du Barreau. Nous sommes d'avis que le niveau actuel, qui s'établit à 130 810 \$, est un frein et qu'une augmentation importante est justifiée.

69. Quatrièmement, dans ses efforts visant à attirer des candidats qualifiés exceptionnels, la Cour fédérale doit faire concurrence aux autres cours supérieures et provinciales. Il vaut la peine de faire remarquer que les qualités requises pour être nommé protonotaire sont les mêmes que celles qui sont exigées pour être nommé juge à la CF, juge de toute cour provinciale ou protonotaire d'une cour supérieure. L'un des défis concrets que doit relever la Cour fédérale est celui d'attirer un plaideur qui possède une bonne connaissance de la pratique de la Cour fédérale, de préférence bilingue, et qui est prêt à voyager beaucoup selon les activités de la Cour. Compte tenu du fait que la rémunération doit être adéquate pour continuer d'attirer des candidats exceptionnels à la fonction, toute rémunération qui serait fixée à un niveau considérablement inférieur à celui du salaire des officiers de justice qui exercent une compétence directement comparable (comme la compétence en droit civil des protonotaires provinciaux et des juges des cours provinciales) serait susceptible de désintéresser des personnes qualifiées du poste de protonotaire. Ces personnes seraient plus enclines à vouloir être nommées à des postes qui s'y comparent le plus, mais qui sont mieux rémunérés.

³⁵ Quatrième rapport triennal (1999) de la Commission sur la rémunération des juges provinciaux de l'Ontario (le « rapport Beck »).

70. C'est le postulant, et lui seul, qui décide du tribunal auquel il va demander d'être nommé. L'auto-exclusion d'une nomination possible au poste de protonotaire représente un risque si l'écart dans la rémunération est important.

D. Tout autre critère objectif que la Commission juge pertinent

71. Depuis le rapport Cunningham, les protonotaires ont perdu du terrain en matière de salaire par rapport à leurs homologues provinciaux (tant les protonotaires que les juges des cours provinciales).

72. Le tableau ci-dessous illustre l'écart entre les salaires de base des protonotaires et ceux des juges et protonotaires des cours provinciales³⁶. Comme nous l'exposons en détail dans la Partie V ci-dessous, la proposition salariale des protonotaires établirait un salaire de base qui se situerait dans une fourchette adéquate afin qu'il n'existe plus de facteur de dissuasion financière pour les candidats potentiels au poste de protonotaire.

	1 ^{er} avril 2013	1 ^{er} avril 2014	1 ^{er} avril 2015
Ontario	274 574 \$	279 791 \$	287 345 \$
Alberta	273 000 \$	279 825 \$	286 821 \$
Territoires du Nord-Ouest	252 414 \$	256 606 \$	260 302 \$
Yukon	257 606 \$	262 758 \$	268 013 \$
Saskatchewan	254 458 \$	260 819 \$	272 295 \$
Île-du-Prince-Édouard	239 472 \$	243 538 \$	Moyenne nationale
Colombie-Britannique ³⁷	242 464 \$	236 950 \$	240 504 \$
Québec ³⁸	236 722 \$	238 379 \$	241 955 \$

³⁶ Les protonotaires en Colombie-Britannique, en Alberta et au Manitoba et les protonotaires traditionnels en Ontario sont payés le même salaire que les juges de la cour provinciale de leur province. Les conseillers-maîtres à la gestion des causes en Ontario sont actuellement moins bien payés, mais le rapport Banack a recommandé que leur salaire soit augmenté de manière à correspondre au salaire des juges de la cour provinciale. Il n'existe pas de poste qui équivaille directement à celui de protonotaire dans les autres provinces, mais les juges des cours provinciales exercent certaines des mêmes attributions.

³⁷ Taux de salaire pour 2014-2015 et 2015-2016 établis dans la réponse du gouvernement de la Colombie-Britannique au rapport de la CRJ de 2013, qui fait l'objet d'un contrôle judiciaire.

³⁸ Les salaires au Québec prennent effet le 1^{er} juillet chaque année, et non le 1^{er} avril comme dans les autres ressorts.

Manitoba	230 155 \$	239 000 \$	249 205 \$
Nouvelle-Écosse	222 993 \$	231 500 \$	234 510 \$
Terre-Neuve-et-Labrador ³⁹	215 732 \$	CRJ de 2014	CRJ de 2014
Nouveau-Brunswick ⁴⁰	204 700 \$	204 700 \$	246 880 \$
Protonotaire	203 900 \$	228 600 \$	234 500 \$

73. L'écart pourrait bientôt se creuser encore davantage par rapport à un groupe d'homologues provinciaux des protonotaires, à savoir les conseillers-maîtres à la gestion des causes en Ontario. Le 30 novembre 2015, le commissaire Larry Banack a rendu public le premier rapport de la Commission sur la rémunération des conseillers-maîtres à la gestion des causes intitulé *A Way Forward* (le « rapport Banack »). Le commissaire Banack a recommandé que les conseillers-maîtres à la gestion des causes de l'Ontario reçoivent les mêmes salaires, pensions et avantages sociaux que les protonotaires traditionnels et les juges de la Cour provinciale, compte tenu de leur rôle judiciaire au sein de la Cour supérieure de justice, de leur compétence considérablement élargie et des aptitudes et capacités décisionnelles qu'ils exercent au même titre que les juges de la Cour supérieure et de la Cour provinciale. La recommandation représente à peu près 92 % du salaire d'un juge de la CF. Le gouvernement ontarien n'a pas encore répondu à cette recommandation.

74. Comme nous le précisons ci-dessous dans la partie qui traite du salaire, il est important que celui des protonotaires soit rajusté pour tenir compte du changement important dans la rémunération de leurs comparateurs. Plus l'écart entre la rémunération des protonotaires et celle d'autres officiers de justice est prononcé, plus la probabilité est grande que des candidats hautement qualifiés s'abstiennent de présenter leur candidature à un poste vacant.

³⁹ À Terre-Neuve-et-Labrador, le Tribunal de 2014 sur le salaire et les avantages sociaux a tenu ses audiences en mai 2015. Un rapport contenant une recommandation visant la période du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2017 a été

remis le 21 décembre 2015, mais il demeure confidentiel jusqu'à son dépôt devant l'Assemblée législative. Le salaire des juges de la cour provinciale de cette province a donc été exclu du calcul des salaires moyens dans les présentes observations.

⁴⁰ Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a répondu en décembre 2015 au rapport de la CRJ de 2012 qui est daté du 5 juin 2015, et il a décidé qu'à compter du 1^{er} avril 2015, les juges du Nouveau-Brunswick toucheront un salaire équivalent à 80 % du salaire versé aux juges nommés en vertu de l'article 96.

1 Salaire

75. La Commission a pour mandat de recommander un niveau de rémunération adéquat pour les fonctions de protonotaire, en tenant compte de tous les critères pertinents. La notion de ce qui est adéquat est fondée sur tous les facteurs pertinents et, en fin de compte, correspond à ce qui est proportionné par rapport au statut et à la responsabilité qui se rattachent à ces fonctions.

76. La tâche de la Commission est la même que celle des CRJ de tous les ressorts au Canada et elle a été décrite dans le *Renvoi concernant les juges de l'Î.-P.-É.*; elle consiste à protéger l'indépendance de la magistrature en faisant office de « crible institutionnel » entre le gouvernement et la magistrature, compte tenu de l'impératif voulant qu'aucune négociation ne puisse avoir lieu entre eux au sujet de la rémunération. Pour s'acquitter de ce rôle important, il faut que la Commission puisse compter sur l'aide de la magistrature et du gouvernement, qui doivent lui présenter des renseignements et des analyses pertinents d'une manière équitable et responsable, afin de servir l'intérêt du public à ce que l'indépendance judiciaire soit maintenue et protégée. Une CRJ ne fait pas d'arbitrage de différends et ne tranche pas de litiges accusatoires.

77. Les protonotaires font valoir que leur salaire devrait continuer d'être fixé ou exprimé sous forme de pourcentage de celui d'un juge de la CF. La question à trancher consiste à savoir quel devrait être le pourcentage approprié.

78. Les protonotaires ajoutent que, exception faite de la rémunération des juges de la CF, en proportion de laquelle leur salaire sera établi, les comparateurs les plus pertinents sont le salaire des protonotaires des cours supérieures de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Manitoba, des

protonotaires traditionnels de l'Ontario et des juges des cours provinciales, en particulier ceux qui exercent une compétence civile. Le bon sens dicte que nous devrions principalement tenir compte des comparateurs judiciaires qui font un travail semblable, dont les qualités requises sont similaires et qui présentent par ailleurs des caractéristiques semblables à d'autres égards.

79. Pour comprendre l'importance ou le poids qui doit être accordé à ces comparateurs, il est nécessaire de passer en revue brièvement la façon dont la rémunération des protonotaires a été fixée à l'origine et a été rajustée au fil des ans.

a) Démarche historique du gouvernement

80. En 1985 et en 1993, le salaire des protonotaires a été établi par rapport au salaire d'un protonotaire traditionnel de l'Ontario. Pour des raisons administratives, le salaire en découlant a été classé par le gouvernement au haut de l'échelle GIC-6, et le salaire des protonotaires a été aligné sur ce niveau. Cette « classification » GIC déterminait également le niveau des avantages sociaux (assurances, soins de santé, etc.) consentis aux protonotaires.

81. En 1998, le juge en chef adjoint de la Cour fédérale a demandé que la rémunération versée aux protonotaires soit réexaminée en raison de modifications aux *Règles des Cours fédérales*. À la suite de cette demande et des observations formulées par la Cour fédérale afin que la rémunération des protonotaires soit établie sous forme de pourcentage de celle des juges de nomination fédérale, soit à un niveau à peu près équivalent à la moyenne de la rémunération d'un juge de la cour provinciale en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario, le Bureau du Conseil privé a présenté une proposition écrite le 7 mai 2001 pour régler la question de la rémunération des protonotaires dans laquelle il offrait de fixer le salaire des protonotaires à 69 % de celui d'un juge de la CF, compte tenu du salaire moyen de tous les protonotaires provinciaux et territoriaux.

82. De toute évidence, le gouvernement a conclu à l'époque que le rôle et les responsabilités des protonotaires étaient comparables à ceux des protonotaires et des juges des cours provinciales et qu'ils étaient plus lourds ou procuraient une plus grande valeur au public canadien que le rôle et les responsabilités des personnes nommées à l'échelon GCQ-6, ce qui justifiait un différentiel important.

b) L'examen Adams

83. Six années se sont écoulées avant que le premier examen indépendant du caractère suffisant de la rémunération des protonotaires soit effectué par le conseiller spécial Adams en 2008.

84. Le conseiller spécial Adams a conclu que les salaires des protonotaires avaient chuté bien au-dessous du niveau approprié depuis au moins 2004 et il

a recommandé des rajustements salariaux importants rétroactivement à avril 2004. Dans son analyse, il a tenu compte des protonotaires et des juges des cours provinciales, puis il a converti le salaire suggéré en pourcentage et il a recommandé en fin de compte que les salaires des protonotaires correspondent à 80 % du salaire d'un juge de la CF. Dans sa réponse au rapport Adams, le ministre de la Justice a rejeté toutes les

Page 125

recommandations, sauf une qui concernait les droits à congé annuel, en s'appuyant sur la préoccupation généralisée qu'a représenté la détérioration extraordinaire de l'économie survenue entre-temps.

c) L'examen Cunningham

85. Un deuxième examen indépendant du caractère suffisant de la rémunération des protonotaires a été effectué en 2013 par le conseiller spécial Cunningham.

86. Le conseiller spécial Cunningham a rejeté la position du gouvernement selon laquelle le milieu des hauts fonctionnaires des tribunaux fédéraux était un groupe de comparaison adéquat, et il a conclu [TRADUCTION] « qu'un groupe de comparaison plus approprié devrait être celui des protonotaires provinciaux (abstraction faite des protonotaires traditionnels qu'il reste en Ontario) » et que [TRADUCTION] « le meilleur comparateur pourrait bien être le groupe des juges de la Cour fédérale »⁴¹. Après avoir soigneusement déterminé les responsabilités des protonotaires et leur statut, il a jugé que [TRADUCTION] « à 80 %, ils se classeraient 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 ».

87. Dans sa réponse au rapport Cunningham, le gouvernement a refusé de mettre pleinement en application la recommandation salariale, parce qu'elle aurait fait en sorte que les protonotaires soient mieux payés que les juges militaires, dont le salaire à l'époque équivalait à 76 % de celui d'un juge de la CF.

2 Les observations des protonotaires au sujet du salaire

a) Protonotaires et juges des cours provinciales

88. Après que ce lien de 76 % eut été établi pour fixer le salaire des protonotaires, la rémunération des protonotaires de la Colombie-Britannique,

de l'Alberta et du Manitoba, des protonotaires traditionnels de l'Ontario et des juges des cours provinciales de tout le pays a augmenté considérablement. S'il subsiste, l'écart entre les salaires des protonotaires et ceux des protonotaires provinciaux et territoriaux rendra de plus en plus difficile la tâche d'attirer les meilleurs candidats au poste. Bon nombre des meilleurs avocats candidats à une nomination judiciaire s'orienteraient plutôt vers un poste au sein d'une cour supérieure ou provinciale.

89. L'écart dans la rémunération n'est justifié par aucune analyse raisonnable. Deux conseillers spéciaux indépendants ont déjà déterminé que les protonotaires et les juges provinciaux et territoriaux étaient les comparateurs les plus pertinents du point de vue de leur rôle judiciaire. Pour

⁴¹ Rapport Cunningham, page 22

les motifs supplémentaires qui sont énoncés ci-dessous, les protonotaires font valoir que leur salaire devrait se situer au milieu de la fourchette des salaires de ces protonotaires et de ces juges.

90. Le salaire moyen de tous les protonotaires provinciaux (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba et protonotaires traditionnels de l'Ontario) s'établissait en 2015 à 265 968 \$, soit 86,2 % du salaire d'un juge de la CF. Le salaire moyen de tous les juges provinciaux et territoriaux en 2015 se chiffrait à 258 783 \$, soit 83,9 % du salaire d'un juge de la Cour fédérale.

91. De plus, si la recommandation salariale de la Commission de 2013 sur la rémunération des juges de la Colombie-Britannique concernant les juges et les protonotaires de la cour provinciale est mise en œuvre (245 122 \$ le 1^{er} avril 2015), le salaire moyen des protonotaires provinciaux passerait à 267 123 \$, soit 86,6 %, et le salaire moyen des juges des cours provinciales s'établirait à 259 283 \$, ou 84 %.

92. Le bassin de candidats qualifiés pour doter un poste de protonotaire comprend tous les avocats provinciaux et territoriaux, peu importe leur province de résidence ou d'admission au Barreau. Par conséquent, la moyenne nationale de tous les juges et les protonotaires provinciaux et territoriaux est importante pour notre analyse.

93. Toutefois, même si le salaire et la rémunération devraient être suffisants pour attirer des candidats exceptionnels de n'importe quel ressort, il est bon de souligner que les protonotaires sont affectés de manière à ce qu'ils résident et siègent surtout seulement dans l'un des quatre plus grands centres urbains au Canada (Vancouver, Toronto, Ottawa et Montréal). Ces villes figurent parmi les endroits où il est le plus coûteux de vivre. De plus, ce sont les marchés principaux pour l'emploi du talent juridique au Canada, et les salaires versés aux avocats des cabinets privés dans ces centres sont parmi les plus élevés au Canada.

94. Dans un certain sens, étant donné que les candidats que la Cour fédérale chercherait à attirer pour pourvoir un poste de protonotaire résident déjà dans ces grands centres ou s'y installeraient, le salaire doit tenir compte du coût de la vie dans ces villes et

des occasions concurrentielles qui s'offriraient par ailleurs à ces candidats exceptionnels.

95. Le calcul direct de la moyenne des salaires actuels des protonotaires et des juges des cours provinciales en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec, les trois provinces dans lesquelles des protonotaires sont actuellement affectés, donnerait une proportion de 83,1 % du salaire d'un juge de la CF en 2015.

96. Le conseiller spécial Adams a recommandé que les salaires des protonotaires soient fixés à 80 % de ceux des juges de la CF, compte tenu des salaires moyens des juges et des protonotaires des cours provinciales et territoriales de l'ensemble du Canada, qui représentaient alors 79 % du salaire des juges de la CF, ainsi que du salaire moyen des protonotaires de trois provinces (Alberta, Colombie-Britannique et Manitoba), qui représentait alors 79,4% du salaire d'un juge de la CF. Avant les travaux du conseiller spécial Cunningham, les mêmes moyennes, en date du 1^{er} avril 2012, représentaient 82,4 % et 83,2 % du salaire d'un juge de la CF. En date du 1^{er} avril 2015, ces moyennes équivalaient toutes deux à 83,9 % du salaire d'un juge de la CF.

97. Les protonotaires font valoir que leur salaire devrait être fixé à l'intérieur d'une fourchette allant de 83 % à 86 % du salaire d'un juge de la CF, compte tenu des analyses effectuées dans les deux rapports précédents et de l'évolution des salaires des comparateurs qui ont influé sur celles-ci.

b) Rapport avec le salaire d'un juge de la CF

98. Les CRJ partout au pays ont généralement jugé utile de faire des comparaisons avec la rémunération d'autres officiers de justice ainsi qu'une analyse des éléments communs de la fonction judiciaire qui rend la profession singulière.

99. La notion de raisonabilité impose d'analyser la mesure à laquelle le travail et les responsabilités d'un juge ou d'un officier de justice sont, de nature, plus lourds que ceux d'un autre juge ou officier de justice.

100. Le principal point de référence des protonotaires est le salaire des juges de la CF, qui étaient payés 308 600 \$ par année en date du 1^{er} avril 2015⁴². À la même date, les protonotaires étaient payés 234 500 \$ annuellement, soit un niveau équivalent à 76 % du salaire des juges de la Cour fédérale.

101. Les protonotaires des cours supérieures des provinces entretiennent le même rapport avec les juges de leur cour que celui que les protonotaires ont avec les juges de la CF. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la moyenne des salaires de tous les protonotaires provinciaux atteint au moins 83 % du salaire d'un juge de la CF, même lorsque les protonotaires provinciaux ne partagent pas avec les juges une compétence matérielle

⁴² Les niveaux des salaires judiciaires pour tous les juges de nomination fédérale sont prescrits par la Partie I de la *Loi sur les juges*. Les salaires sont rajustés annuellement en fonction du moindre entre le changement en pourcentage de l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques de Statistique Canada et 7 %. Le salaire des juges sera rajusté automatiquement en date du 1^{er} avril 2016.

sur les petites et moyennes créances dans leur propre cour, comme c'est le cas des protonotaires. La différence entre les salaires des juges des cours provinciales et ceux des juges des cours supérieures donne un rapport similaire.

102. L'écart important entre les salaires des protonotaires et des juges de la CF, comparativement au rapport entre les salaires des protonotaires et des juges des cours provinciales et les salaires des juges des cours supérieures à l'intérieur des provinces, donne l'impression que le poste de protonotaire est une fonction de deuxième classe et contribuera à accentuer la difficulté d'attirer les meilleurs candidats pour le poste.

c) Juges militaires

103. Dans sa réponse au rapport Cunningham, le gouvernement a refusé de mettre pleinement en application la recommandation salariale de 80 %, parce qu'elle aurait fait en sorte que les protonotaires soient mieux payés que les juges militaires, dont le salaire à l'époque équivalait à 76 % de celui d'un juge de la CF.

104. La nature, le rôle et les fonctions du système de justice militaire et de ses juges militaires ont été décrits de façon détaillée par la Cour d'appel de la cour martiale dans la décision *Leblanc c. R.*, 2011 CACM 2⁴³. Les juges militaires sont à toutes fins utiles la version fédérale des juges des cours provinciales qui exercent en matière criminelle, mais avec une compétence élargie qui leur permet de se saisir des infractions graves, comme le meurtre, l'homicide involontaire et l'enlèvement, qui sont commises à l'étranger par le personnel militaire.

105. Le CERJM de 2008 a recommandé que le salaire des juges militaires soit fixé à 225 000 \$ en date du 1^{er} septembre 2007 et qu'il soit ensuite indexé en fonction de l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. Le gouvernement avait précédemment accepté de rémunérer les juges militaires en se basant sur la moyenne des salaires des juges des cours provinciales et territoriales. La recommandation du Comité a été rejetée par le gouvernement en raison de la situation économique à l'époque et des mesures prévues par la *Loi sur le contrôle des dépenses*.

106. Le 28 septembre 2012, le CERJM de 2012 a publié un rapport dans lequel il recommandait que les juges militaires touchent la même rémunération que les juges des cours supérieures. Le

⁴³ *Leblanc c. R.*, 2011 CACM 2 : <http://decisions.cmac-cacm.ca/cmac-cacm/cmac-cacm/fr/item/7750/index.do>

gouvernement a rejeté la recommandation salariale le 28 mars 2013 en invoquant diverses erreurs qu'auraient commises les membres majoritaires du Comité, notamment :

- (a) ils auraient accordé un poids indu aux juges des cours supérieures comme seul point de référence;
- (b) ils se seraient écartés considérablement et auraient fait fi des conclusions des précédents CERJM;
- (c) ils auraient omis de tenir adéquatement compte du fait que les juges militaires ont une charge de travail moins lourde que celle des juges des cours supérieures;
- (d) ils auraient omis de tenir adéquatement compte du fait que le seul bassin de candidats admissibles à la nomination se compose d'officiers des Forces canadiennes qui sont avocats depuis au moins dix ans.

107. Aucun des facteurs mentionnés ci-dessus par le gouvernement ne s'applique aux protonotaires. Quoiqu'il en soit, le gouvernement s'est livré à un raisonnement circulaire pour rejeter la recommandation du conseiller spécial Cunningham, qui consistait à rajuster le salaire des protonotaires à 80 % de celui d'un juge de la CF. De plus, les protonotaires ne considèrent pas que les juges militaires constituent des comparateurs solides, parce que leur affiliation aux Forces armées exige qu'on ait recours à un bassin distinct de candidats qualifiés (militaires ou juges-avocats généraux). Des dispositions de retraite distinctes s'appliquent également à eux en leur qualité d'officiers militaires.

3 Recommandation au sujet du salaire

Que les protonotaires reçoivent un salaire qui s'établit dans une fourchette allant de 83 % à 86 %⁴⁴ du salaire d'un juge de la Cour fédérale, rétroactivement au 1^{er} avril 2016.

a) Statut de surnuméraire

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

tout en offrant des prestations financières considérables aux juges.

109. La plupart des juges et des protonotaires des cours provinciales ont la possibilité, à leur retraite, de devenir surnuméraires (ou juges à temps partiel ou juges doyens dans certains

⁴⁴ Entre 256 138 \$ et 265 386 \$ en fonction du salaire d'un juge de la CF en date du 1^{er} avril 2015

ressorts). Habituellement, le statut de surnuméraire permet à un juge qui touche une pension de continuer à travailler à temps partiel (généralement entre 30 et 50 % du temps exigé d'un juge puîné) et à recevoir un salaire proportionnel sans, bien sûr, accumuler de nouveaux droits à pension.

110. Étant donné que les possibilités pour les officiers de justice à la retraite d'occuper un emploi et de gagner un revenu après leur retraite sont extrêmement limitées, la capacité de choisir le statut de surnuméraire est un avantage important que procure une fonction judiciaire en termes de sécurité financière future. Il est également entendu que la disponibilité des juges surnuméraires a beaucoup de valeur et présente de grands avantages pour les tribunaux et pour le public.

111. Les protonotaires font valoir que le statut de surnuméraire ou un autre arrangement semblable aux programmes de juges doyens qui ont été mis sur pied dans la plupart des provinces accroîtrait leur sécurité financière et serait avantageux pour la Cour. Un programme de cette nature procurerait une plus grande souplesse au juge en chef de la Cour fédérale, qui pourrait alors affecter des protonotaires qui sont admissibles à la retraite et leur confier temporairement des fonctions judiciaires selon les besoins, de manière à favoriser l'exécution du travail judiciaire. De cette façon, on pourrait éviter de perturber le travail de la cour au détriment des plaideurs dans les cas de maladie ou d'absence imprévue d'un juge ou d'un protonotaire, de postes vacants au sein de la magistrature, d'activités de formation et d'éducation judiciaires ou de surcharge du rôle.

112. Toutefois, compte tenu du fait que le besoin à combler par le statut proposé de surnuméraire et les paramètres de celui-ci sont des questions qui devraient être examinées par le juge en chef et le ministre de la Justice, les protonotaires font valoir que la Commission n'est peut-être pas en mesure de recommander qu'un programme de cette nature soit mis en œuvre. Elle devrait

plutôt formuler une recommandation conseillant au ministre de la Justice et au juge en chef de la Cour fédérale d'étudier la possibilité d'établir un tel programme pour les protonotaires.

113. Les protonotaires sont au courant que le juge en chef de la Cour fédérale a l'intention de faire des observations sur cette question.

4 Recommandations sur le statut de surnuméraire

Que le ministre de la Justice et le juge en chef de la Cour fédérale examinent la possibilité d'accorder aux protonotaires le statut de surnuméraire en application de la Loi sur les juges ou de créer un programme de protonotaires doyens à l'intention des protonotaires qui sont admissibles à la retraite.

a) Indemnité de faux frais

114. À l'heure actuelle, les protonotaires n'ont pas droit à une indemnité de faux frais annuelle de quelque nature que ce soit afin de payer les dépenses ordinaires que les officiers de justice supportent normalement pour s'acquitter de leurs fonctions et améliorer leurs aptitudes. Ces dépenses comprennent des éléments comme le paiement des cotisations pour adhérer à des organisations professionnelles, le paiement des frais d'admission à des conférences juridiques, le matériel et les logiciels informatiques, les frais de télécommunications et les choses semblables. Certaines dépenses sont actuellement payées ou remboursées de façon ponctuelle par le Service administratif des tribunaux judiciaires, sous réserve toutefois du pouvoir discrétionnaire de l'administrateur en chef et des contraintes budgétaires.

115. Les juges de nomination fédérale reçoivent une indemnité annuelle non imposable qui leur donne la possibilité de payer leur adhésion à des organisations du milieu juridique, d'assister à des réceptions, des conférences ou des réunions importantes pour le milieu juridique que dessert la Cour, à la fois pour apprendre et pour représenter la Cour, de participer à des activités et à des réceptions qui favorisent la collégialité de la Cour et de payer les commodités et les outils qui les aident le mieux à accomplir et à exercer leurs fonctions de manière efficace, compte tenu des exigences et de la rigueur de leur charge de travail et de leurs déplacements, dans la mesure où la dépense n'est pas financée par ailleurs.

116. Voici le libellé du paragraphe 27(1) de la *Loi sur les juges* (la

Loi) :

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

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

[TRADUCTION] Matériel pour un bureau à domicile

Il est possible de réclamer le coût d'un ordinateur et d'une imprimante, d'un ordinateur portatif et de son étui, d'une tablette électronique, des logiciels et des accessoires pour ces appareils installés dans un bureau à domicile ou utilisés au cours de déplacements.

Il est possible de réclamer le coût des fournitures de bureau utilisées à domicile.

Il n'est pas possible de réclamer au moyen de cette indemnité le coût du matériel et des fournitures de bureau pour le cabinet du juge ou pour la cour, lequel relève de la responsabilité de l'administration des tribunaux.

Internet

Il est possible de réclamer le coût du service Internet à domicile qui est nécessaire à l'exercice de fonctions judiciaires.

Système de sécurité

Il est possible de réclamer le coût d'acquisition et le coût mensuel d'un système de surveillance de la sécurité.

Téléphone cellulaire

Il est possible de réclamer le coût d'un téléphone cellulaire ou d'un appareil semblable, y compris l'abonnement et le temps d'utilisation, qui est nécessaire à l'exercice de fonctions judiciaires.

Formation juridique et judiciaire permanente

Il est possible de réclamer le coût de la formation juridique et judiciaire permanente, y compris la participation à des colloques ou à des conférences, et le coût de la documentation de formation, dans la mesure où ces montants ne sont pas remboursables sous le régime de l'article 41 de la Loi sur les juges.

Si une conférence ou un colloque est approuvé en vertu de l'article 41, les dépenses raisonnables qui ne sont pas remboursées sous le régime de l'article 41 peuvent être réclamées en application de l'article 27, dans la mesure où elles ne dépassent pas les plafonds de dépenses établis dans le cadre du processus d'approbation prévu à l'article 41 et où elles ne couvrent pas un surclassement de l'hébergement ou du déplacement approuvé ou prévu par l'organisateur de la conférence.

Il est possible de réclamer le coût des livres ou des périodiques utilisés pour la formation juridique et judiciaire.

Participation à des activités de vulgarisation judiciaire ou d'éducation

du public

Il est possible de réclamer le coût de la participation à des activités auxquelles le juge est invité en qualité de juge, comme une invitation à prendre la parole dans une école ou une université, à assister aux réunions du Barreau ou à siéger à un tribunal-école.

Frais d'adhésion à des associations professionnelles

Il est possible de réclamer les frais d'adhésion payés à des associations professionnelles du milieu juridique comme l'Association du Barreau canadien ou l'Association canadienne des juges des cours supérieures.

Tenue de rigueur à la Cour

Il est possible de réclamer le coût de la tenue de rigueur pour les juges, c'est-à-dire la toge, la veste, le blouson, la chemise ou le chemisier à col cassé, le pantalon ou la jupe, le rabat et les boutons de col.

Il est possible de réclamer les frais de réparation et de nettoyage de la tenue de rigueur à la Cour.

Bagages

Un juge peut réclamer le coût raisonnable des bagages dont il a besoin pour ses déplacements dans l'exercice de ses fonctions de juge.

118. À l'instar de son prédécesseur, le conseiller spécial Cunningham a recommandé que les protonotaires reçoivent une indemnité annuelle non imposable de 3 000 \$. Le gouvernement a rejeté cette recommandation, parce que [TRADUCTION] « tous les frais de déplacement et les frais de subsistance connexes raisonnables engagés dans l'exercice des fonctions de protonotaire, y compris les coûts de l'éducation et de la formation, continueront d'être payés ».

119. Toutefois, les frais de déplacement et de subsistance ainsi que les coûts de la formation et de l'éducation offertes par l'entremise de l'Institut national de la magistrature n'ont rien à voir avec les faux frais et sont remboursés sous le régime de dispositions distinctes de la *Loi sur les juges*. L'indemnité de faux frais a pour but de payer un éventail beaucoup plus grand de dépenses que celles que pourrait exiger l'exercice compétent de la charge judiciaire.

120. Par suite des récentes modifications à la *Loi sur les juges*, la rémunération et les avantages sociaux des protonotaires sont désormais administrés par l'agent du

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

121. Il n'existe aucune raison de principe empêchant les protonotaires de bénéficier de la même indemnité qui est offerte aux juges de la CF, jusqu'à concurrence de 5 000 \$. On devrait prévoir que l'indemnité couvre les mêmes éléments que celle des juges de la CF et fasse l'objet de la même surveillance. Nous faisons valoir que tout calcul proportionnel arbitraire de l'indemnité pourrait faire en sorte que des besoins essentiels ne soient pas comblés.

5 Recommandation sur les indemnités

Que les protonotaires reçoivent une indemnité annuelle non imposable d'au plus 5 000 \$ pour aider à payer leur adhésion à des organisations juridiques et les autres coûts découlant de l'exercice de leurs fonctions de protonotaires.

a) Remboursement des frais de représentation

122. La Commission a déjà reçu les observations préliminaires des parties concernant la demande des protonotaires d'obtenir le remboursement intégral de leurs frais de représentation.

123. Le « point de départ » en ce qui concerne cette question n'est pas et ne peut pas être l'article 26.3 de la *Loi sur les juges*. Aucune commission indépendante n'a jamais établi qu'il conviendrait d'appliquer aux protonotaires la formule de remboursement des « deux tiers des dépens liés à sa participation, déterminés en conformité avec le paragraphe (3) ». Dans le cadre de son examen, la présente Commission n'est d'aucune façon liée par l'article 26.3. Comme l'a statué la Cour suprême du Canada, quand un aspect précis de la rémunération judiciaire n'a jamais été étudié en détail par une commission, la commission jouit d'une plus grande latitude pour apprécier l'ampleur du budget approprié. Les commissions quadriennales précédentes ont examiné cette question seulement en ce qui concerne les juges des cours supérieures, et non les protonotaires, dont la situation est bien différente.

124. L'exigence constitutionnelle voulant que la rémunération des officiers de justice fasse l'objet d'un processus d'examen périodique et indépendant a été jugée essentielle pour protéger l'indépendance de la magistrature. Pour sa part, le principe de l'indépendance judiciaire a été énoncé dans l'intérêt du public, pas celui des

juges. En déclarant cette notion fondamentale, la Cour suprême, dans l'arrêt sur le *Renvoi concernant les juges de l'Î.-P.-É.*, a envisagé et a encouragé la participation de la magistrature au processus⁴⁵.

⁴⁵ *Renvoi concernant les juges de l'Î.-P.-É.*, au paragraphe 173.

[173] [...] Même si l'al. 11d) ne l'exige pas, l'objectivité de la commission peut être favorisée si l'on fait en sorte qu'elle soit bien informée avant de délibérer et de faire des recommandations. La meilleure façon d'y arriver est d'exiger que la commission reçoive et étudie les observations de la magistrature, de l'exécutif et de l'assemblée législative. [...]

125. La participation concrète des protonotaires à ce processus est donc nécessaire si on tient à atteindre les objectifs qui consistent à assurer l'indépendance judiciaire.

126. On compte actuellement seulement cinq protonotaires. Pourtant, ils jouent un rôle crucial dans l'administration de la justice et le bon fonctionnement de la Cour fédérale. L'importance des principes constitutionnels qui entrent en ligne de compte dans l'établissement de leur rémunération ne peut pas et ne devrait pas être amoindrie ni compromise du simple fait qu'ils sont peu nombreux.

127. La tâche d'organiser, de présenter et d'analyser l'ensemble des facteurs, des éléments à prendre en considération et de la preuve nécessaire pour aider la Commission et pour faire en sorte qu'elle soit bien informée avant de délibérer et de faire des recommandations impose un fardeau disproportionné aux protonotaires, tant en termes de temps qu'au plan des ressources financières, en raison de leur petit nombre.

128. Le gouvernement a unilatéralement décidé en juillet 2012 qu'il allait permettre et ordonner au Service administratif des tribunaux judiciaires de verser 50 000 \$ aux protonotaires pour couvrir les coûts de leur participation au processus d'examen devant le conseiller spécial Cunningham. Le gouvernement était au courant que les dépenses et les frais raisonnables supportés par les protonotaires dans le cadre de la démarche du conseiller Adams étaient de loin supérieurs à ce montant. Comme on peut le lire dans

l'extrait ci-dessous, le gouvernement a rejeté la recommandation de l'honorable Adams voulant que tous les honoraires et les frais de justice des protonotaires dans le cadre de ce processus soient remboursés (au-delà du montant de 50 000 \$ qui leur avait été avancé au préalable) :

[TRADUCTION] Cela n'est pas raisonnable. Comme le gouvernement l'a répété en ce qui concerne les frais de justice de la magistrature dans le contexte du processus de la commission quadriennale, il devrait y avoir une incitation financière qui ferait en sorte que les frais de représentation soient engagés prudemment. C'est la raison pour laquelle les juges des cours supérieures ont seulement droit à 66 % de leurs frais juridiques. Le gouvernement a déjà payé aux protonotaires, à titre gracieux, le montant de 50 000 \$ pour appuyer leur participation au processus. Ce montant est supérieur à 66 % de leurs frais de représentation totaux. Aucun remboursement supplémentaire n'est nécessaire.

129. Le gouvernement a également rejeté une recommandation semblable qui avait été formulée par le conseiller spécial Cunningham, parce qu'il ne l'a pas jugée raisonnable. Sans vouloir le contredire, nous constatons qu'il est manifestement illogique de la part du gouvernement de prétendre que cinq protonotaires peuvent supporter la même proportion de leurs frais qu'un groupe de plus de 1 000 juges des cours supérieures. Ce l'est encore davantage quand on songe au fait que les juges des cours supérieures bénéficient d'une indemnité de faux frais qui peut servir à payer les frais d'adhésion à leurs associations respectives et à même laquelle ces frais peuvent être payés, ce que le gouvernement a refusé aux protonotaires.

130. En fait, dans tous les ressorts où les frais de représentation de la magistrature sont partagés entre les juges, ces juges jouissent d'une indemnité discrétionnaire qui leur permet de ne pas avoir à payer eux-mêmes les coûts d'un processus constitutionnellement obligatoire qui est dans l'intérêt du public.

131. De plus, le gouvernement s'est déjà engagé à prendre à sa charge tous les frais de représentation raisonnables des juges militaires dans le cadre de leur participation à une démarche similaire, compte tenu de la petite taille de leur groupe⁴⁶. Il est important d'éviter de donner toute impression de favoritisme dans la façon dont le gouvernement traite des officiers de justice qui disposent de ressources similaires.

132. Les protonotaires font valoir qu'il est non seulement raisonnable, mais aussi nécessaire à l'atteinte des objectifs du présent processus d'examen, que la Commission recommande que les protonotaires obtiennent le remboursement de tous les frais raisonnables qu'ils ont supportés pour participer à la démarche et pour aller de l'avant.

6 Recommandation sur les frais de représentation

Qu'en plus du montant qui leur a déjà été avancé par le gouvernement, les protonotaires obtiennent le remboursement de tous les frais et débours de justice raisonnables qu'ils auront supportés dans le cadre du présent

processus ainsi que des examens subséquents.

⁴⁶ Rapport de 2012 de la CRJM.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Le
29 février 2016

O ~ ~ L ~

Andrew K. Loka

Doc 1743097 v1