

[traduction]

COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

MÉMOIRE

de

l'ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS SUPÉRIEURES

et du

CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE

Le 29 février 2016

Pierre Bienvenu, Ad. E.

Azim Hussain

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.

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

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU.....	1
I. INTRODUCTION.....	2
II. L'ASSOCIATION ET LE CONSEIL.....	2
III. CONTEXTE.....	4
A. Indépendance de la magistrature et rémunération des juges.....	4
B. L'établissement de la Commission actuelle	5
IV. LE MANDAT DE LA COMMISSION	6
V. QUESTIONS À EXAMINER	7
A. Questions relatives au processus	8
1. Introduction	8
2. Suivi concernant les recommandations sur le processus de la Commission Levitt	10
3. Questions ayant trait au processus de la Commission actuelle	12
a) La nécessité de respecter les délais prévus par la loi	12
b) Indépendance et impartialité des personnes proposées par les parties	13
c) La nécessité de consulter la magistrature avant d'apporter des modifications à la <i>Loi sur les juges</i> en ce qui concerne le processus des Commissions.....	14
d) Remarques de clôture sur les questions relatives au processus.....	16
B. Questions de fond.....	16
1. Traitements des juges.....	16
a) Les facteurs énoncés dans la <i>Loi sur les juges</i>	16
i) L'état de l'économie au Canada et la situation financière du gouvernement fédéral.....	17
ii) Le rôle de la sécurité financière dans la préservation de l'indépendance judiciaire.....	20
iii) Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature	23
iv) Autres facteurs objectifs.....	25
b) Les éléments de comparaison.....	26
i) Rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs.....	26
ii) Revenus des avocats indépendants exerçant en pratique privée	39
c) Conclusion	43
2. Écarts de traitement entre les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints, les juges puînés de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada	44
VI. DÉPENS	44
VII. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DEMANDÉES	44
ANNEXE A : RÉSUMÉ DE L'HISTORIQUE DU PROCESSUS DES COMMISSIONS TRIENNALES ET QUADRIENNALES	46

A.	Le Renvoi relatif aux juges de l'I.-P.-É.....	48
B.	Le processus des commissions quadriennales et la première commission quadriennale.....	49
C.	La Commission McLennan	50
	1. La réponse du gouvernement au Rapport McLennan.....	51
	2. La deuxième réponse du nouveau gouvernement au Rapport McLennan.....	52
	3. L'incompatibilité de la deuxième réponse avec les principes constitutionnels applicables	54
D.	La Commission Block	56
	1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond	57
	2. Observations et recommandations concernant le processus.....	59
	3. La réponse du gouvernement au Rapport Block	60
E.	La Commission Levitt	61
	1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond	61
	2. Observations et recommandations concernant le processus.....	64
	3. La réponse du gouvernement au Rapport Levitt.....	66
	4. Modification de la <i>Loi sur les juges</i>	67

APERÇU

1. L'indépendance de la magistrature est un principe fondamental de notre démocratie et de notre tradition juridique.
2. L'indépendance de la magistrature et la rémunération des juges sont inextricablement liées. Ainsi que la Cour suprême du Canada l'a confirmé, la sécurité financière, dans sa dimension tant individuelle qu'institutionnelle, constitue, avec l'inamovibilité et l'indépendance administrative, l'une des trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature.
3. La Constitution canadienne requiert l'existence d'un organe interposé entre la magistrature et les autres pouvoirs de l'État, dont la fonction constitutionnelle consiste à dépolitiser le processus de détermination de la rémunération des juges. Pour les 1 138 juges nommés par le gouvernement fédéral du Canada et les cinq protonotaires de la Cour fédérale qui ont été ajoutés récemment à ce processus, cet organe est la Commission d'examen de la rémunération des juges (la « **Commission** »).
4. Ce mémoire adressé à la Commission est présenté au nom de l'Association canadienne des juges des cours supérieures (l'« **Association** ») et du Conseil canadien de la magistrature (le « **Conseil** »). Après avoir traité de certaines questions portant sur le processus même de la Commission, un processus dont elle est la gardienne, l'Association et le Conseil démontrent dans ce mémoire les raisons pour lesquelles cette Commission devrait recommander des augmentations annuelles progressives du traitement des juges afin de combler l'écart qui existe entre le traitement des juges puînés et le principal élément de comparaison pour l'établissement du traitement des juges, à savoir la rémunération du niveau DM-3, soit celle des hauts fonctionnaires dont les compétences, l'expérience et le niveau de responsabilités se rapprochent le plus de ceux des membres de la magistrature.
5. Conformément à la recommandation 11 de la Commission Levitt, l'Association et le Conseil entreprennent l'examen actuel de la Commission en étant déterminés à promouvoir et à établir un rapport de collaboration non contradictoire avec le gouvernement dans le cadre des procédures devant la Commission.

I. INTRODUCTION

6. Le mémoire de l'Association et du Conseil est organisé de la façon suivante : la première partie de ce mémoire décrit les objectifs respectifs de l'Association et du Conseil, notamment en ce qui concerne le processus de détermination de la rémunération des juges. Dans la partie Contexte, complétée par une annexe, on trouve un bref historique de la Commission. La partie suivante, intitulée « Mandat de la Commission », se passe d'explications. Dans la partie Questions à examiner, l'Association et le Conseil traitent autant de questions touchant le processus que de questions de fond.

II. L'ASSOCIATION ET LE CONSEIL

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

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

² *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, en sa version modifiée [RCD, onglet 24].

- vi) répondre aux besoins et aux préoccupations des juges surnuméraires et des juges à la retraite.
8. Au 1^{er} février 2016, 92 % des quelque 1 138 juges du Canada nommés par le gouvernement fédéral sont membres de l'Association.
9. Conformément aux des objectifs de l'Association relatifs au traitement et aux autres prestations des juges, un comité de la rémunération a été constitué et chargé d'étudier les questions concernant la rémunération des juges et de présenter des recommandations au comité exécutif et au conseil d'administration de l'Association à ce sujet.
10. Le Conseil a été constitué par le Parlement en 1971. Il est composé du juge en chef du Canada et des juges en chef et juges en chef adjoints des cours supérieures des provinces et des territoires, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour d'appel de la cour martiale du Canada.
11. Le Conseil a pour mission de promouvoir et d'améliorer l'efficacité, l'uniformité et la qualité des services judiciaires des cours supérieures³. Dans le cadre de son mandat, le Conseil a constitué un comité de la rémunération des juges.
12. Le Conseil et l'Association ont présenté des mémoires conjoints, par écrit et oralement, à chacune des cinq commissions triennales (1982 à 1996) et aux quatre commissions quadriennales d'examen de la rémunération des juges (« **Commission Drouin** », « **Commission McLennan** », « **Commission Block** » et « **Commission Levitt** »). La Commission Drouin a publié son rapport (« **Rapport Drouin** ») le 31 mai 2000. La Commission McLennan a publié son rapport (« **Rapport McLennan** ») le 31 mai 2004. La Commission Block a publié son rapport (« **Rapport Block** ») le 30 mai 2008. La Commission Levitt a publié son rapport (« **Rapport Levitt** ») le 15 mai 2012.
13. L'Association et le Conseil ont travaillé en étroite collaboration afin de préparer ce mémoire au nom des juges de nomination fédérale. Les recommandations demandées à cette Commission par les juges de nomination fédérale ont été approuvées par l'Association et par le Conseil.

³ La mission du Conseil est définie à l'article 60 de la *Loi sur les juges* [RCD, onglet 24].

III. CONTEXTE

A. Indépendance de la magistrature et rémunération des juges

14. L'indépendance de la magistrature est un principe fondamental de notre démocratie et de notre tradition juridique. Ce principe, dont l'origine remonte à l'*Act of Settlement, 1701*⁴, est inscrit dans la Constitution canadienne, en l'occurrence dans le préambule et les articles portant sur la magistrature de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi qu'au paragraphe 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵.
15. L'indépendance de la magistrature et la rémunération des juges sont inextricablement liées. Dans l'arrêt *Valente c. La Reine*⁶, le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Î.P.É.*⁷ (« **Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.** ») et, plus récemment, l'arrêt *Bodner c. Alberta*⁸ (« **Bodner** »), la Cour suprême du Canada a confirmé que la sécurité financière, dans sa dimension tant individuelle qu'institutionnelle, constituait, avec l'inamovibilité et l'indépendance administrative, l'une des trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature⁹.
16. Il est essentiel de garder à l'esprit que la sécurité financière qu'assure une rémunération adéquate des juges est en fin de compte à l'avantage du public, comme le souligne le juge en chef Lamer dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* :
- Je veux qu'il soit bien clair que le fait de garantir un traitement minimal ne vise pas à avantager les juges. La sécurité financière est plutôt un moyen d'assurer l'indépendance de la magistrature et, de ce fait, elle est à l'avantage du public¹⁰.
17. En vertu de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement du Canada a le devoir de fixer la rémunération des juges de nomination fédérale. L'article 100 prévoit ce qui suit :

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

⁵ Pour une consultation plus facile, ces dispositions de la Constitution canadienne sont reproduites dans le RCD aux onglets 22 et 23.

⁶ *Valente c La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673 [Recueil de pièces et de documents de l'Association et du Conseil («RPD »), onglet 1].

⁷ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Î.P.É.*, [1997] 3 R.C.S. 3 [RCD, onglet 25].

⁸ *Bodner c Alberta*, [2005] 2 R.C.S. 286 [RCD, onglet 26].

⁹ *Valente*, *supra* aux para 40 [RPD, onglet 1]; *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 115 à 122 [RCD, onglet 25]; *Bodner*, *ibid* aux para 7-8 [RCD, onglet 26].

¹⁰ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 193 [RCD, onglet 25].

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

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

Les démocraties occidentales fondées sur la tradition constitutionnelle anglaise n'ont pas ménagé leurs efforts pour s'assurer que l'incertitude — et, partant, l'inquiétude — des juges quant à leur sécurité financière ne vienne pas « contaminer » leur indépendance judiciaire, laquelle garantit la responsabilité du pouvoir exécutif devant le Parlement. Aux termes de notre Constitution, il incombe au Parlement de « fixer et assurer » le traitement et les avantages pécuniaires des juges. Il découle implicitement de cette prescription constitutionnelle que ce processus doit se dérouler dans un climat qui favorise l'indépendance judiciaire et qui permette d'éliminer les conséquences de la dépendance¹¹.

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

B. L'établissement de la Commission actuelle

20. Aux termes de l'article 26 de la *Loi sur les juges*, en sa version modifiée, cette Commission devait entreprendre son examen le 1^{er} octobre 2015. Cela s'est toutefois avéré impossible, puisque les décrets nommant le président et les membres de cette Commission n'ont été adoptés que le 15 décembre 2015.
21. Les raisons pour lesquelles cette Commission a tardé à entreprendre son examen sont analysées dans la partie de ce mémoire consacrée aux questions liées au processus.

¹¹ Rapport Scott (1996) à la p. 6 [RPD, onglet 28].

IV. LE MANDAT DE LA COMMISSION

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

Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux

26(1) Est établie la Commission d'examen de la rémunération des juges chargée d'examiner la question de savoir si les traitements et autres prestations prévues par la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.

Facteurs à prendre en considération

(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants :

- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

23. La *Loi sur les juges* n'établit pas de correspondance entre le caractère « satisfaisant » des traitements et des autres prestations des juges et le minimum nécessaire pour garantir la sécurité financière des juges. La Commission doit plutôt s'employer à déterminer si les traitements et les autres prestations des juges sont satisfaisants dans le double but d'assurer la confiance du public dans l'indépendance de la magistrature et de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.

24. En 2000, la Commission Drouin a déclaré ce qui suit au sujet du rapport entre la rémunération des juges et le rôle exercé par la magistrature dans la société canadienne moderne :

En regard de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « Charte ») et en raison de la complexité croissante de nos relations sociales et économiques, la magistrature joue un rôle public de plus en plus important dans la prise de décisions clés qui touchent tout le monde. De plus, les caractéristiques de la magistrature ont changé et continuent d'évoluer : les juges sont nommés à un âge plus jeune et de plus en plus de femmes sont nommées à la magistrature. La charge professionnelle des juges a augmenté, étant donné qu'un nombre accru de cas sont

référés à des cours supérieures pour jugement. Bon nombre de ces cas sont délicats et controversés. Ils retiennent l'attention du public et des médias. Les décisions judiciaires engendrent souvent des débats politiques importants. Ces tendances doivent être reconnues au moment d'examiner le caractère adéquat du traitement et des avantages pécuniaires des juges, pour assurer leur indépendance et attirer les meilleurs candidats à la magistrature¹².

25. Ceci est encore vrai aujourd'hui. Sept ans après la Commission Drouin, le juge en chef du Canada a souligné certains des enjeux les plus importants auxquels font face les membres de la magistrature et le système judiciaire, dont le nombre croissant de parties non représentées, le problème que posent les longs procès, tant au civil qu'au criminel, et le défi que présentent les problèmes sociaux endémiques insolubles tels que la toxicomanie et la maladie mentale. Le juge en chef a fait observer ce qui suit :

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

Dans ce pays, nous nous rendons compte que, sans la justice, nous n'avons ni droits, ni paix, ni prospérité. Nous nous rendons compte qu'une fois perdue, la justice est difficile à rétablir. Au Canada, nous avons hérité d'un bon système judiciaire, un système qui fait l'envie du reste du monde. Faisons face à nos défis sans détour et assurons-nous ainsi que notre système judiciaire demeurera solide et efficace [notre traduction]¹³.

V. QUESTIONS À EXAMINER

26. L'Association et le Conseil exposent ci-dessous les questions qu'ils portent à l'attention de cette Commission. Les recommandations recherchées par la magistrature sont présentées à la fin de l'analyse pertinente.

¹² Rapport Drouin (2000) à la p 11 [RCD, onglet 28].

¹³ La Juge en chef McLachlin, *The Challenges We Face*, Remarques présentées devant l'Empire Club of Canada, Toronto, Ontario, 8 mars 2007 [RPD, onglet 23].

A. Questions relatives au processus

1. Introduction

27. Presque toutes les commissions triennales et quadriennales ont présenté des observations et des suggestions au sujet du processus des Commissions. Certaines Commissions ont même fait des recommandations précises en ce qui concerne le processus.

28. Néanmoins, devant la Commission Block, le gouvernement a soulevé la question de savoir s'il était opportun pour la Commission de traiter des questions liées au processus :

33. Le gouvernement a donné à entendre qu'on devrait apaiser les inquiétudes suscitées par le processus en recourant à l'un des deux moyens suivants : des discussions directes entre la magistrature et le gouvernement ou, dans certains cas, un contrôle judiciaire. À notre avis, le premier moyen est à déconseiller et le second est une option qui doit être pesée avec soin.

[...]

37. Les parties doivent néanmoins avoir accès à une tribune où elles peuvent soulever légitimement des inquiétudes qui ont trait au processus. À notre avis, grâce à leur indépendance et à leur objectivité, les commissions quadriennales sont bien placées pour offrir cette tribune et présenter des soumissions constructives sur les questions de processus, à mesure qu'elles se présentent. La structure et le mandat de la Commission sont énoncés dans la loi, mais toute question de processus qui touche son indépendance, son objectivité ou son efficacité fait bel et bien partie de son mandat. Il est tout à fait approprié et, peut-on dire, impératif que la Commission soit la gardienne du processus des commissions quadriennales et s'emploie activement à protéger ces exigences constitutionnelles¹⁴. [nous soulignons]

29. Le gouvernement a réitéré sa position sur les questions de processus devant la Commission Levitt, allant jusqu'à remettre en question la « compétence » de la Commission en ce qui concerne la gestion du processus, mais cette argumentation a été rejetée :

87. Lors des audiences publiques, le Gouvernement a présenté ses arguments au sujet de la compétence de la Commission face à la gestion du processus. De l'avis du Gouvernement, le mandat de la Commission

¹⁴ Rapport Block (2008) aux para 33 et 37 [RCD, onglet 30].

n'autorise qu'une lecture immuable de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. Toute question qui n'y est pas spécifiquement traitée serait hors de la compétence de la Commission.

88. Ce point de vue va à l'encontre des conclusions de toutes les Commissions antérieures, ainsi que de la nôtre. Chacune des commissions quadriennales a un rôle important à jouer en veillant sur l'évolution du processus de la Commission quadriennale. Ce faisant, elle garantit le respect des exigences constitutionnelles [...] [notes omises]¹⁵.

30. La Commission Levitt s'est montrée très préoccupée du sort du processus des commissions quadriennales, déclarant qu'il « risqu[ait] fort de se terminer comme celui des Commissions triennales »¹⁶. La Commission Levitt faisait allusion en cela à un processus qui avait perdu toute crédibilité et qui s'était révélé inefficace quant à l'objectif de préserver l'indépendance de la magistrature grâce à un processus non politisé de commission chargée d'examiner la rémunération. La Commission Levitt a présenté par conséquent différentes recommandations relatives au processus, notamment en vue de régler le problème de ce qu'elle décrivait comme la nature contradictoire « inquiétante » du processus de la Commission¹⁷ :

Recommandation 8

La Commission recommande que : En formulant sa réponse au présent rapport, le Gouvernement reconnaisse l'importance du point de vue des membres du public et de la magistrature bien renseignés et raisonnables.

Recommandation 9

La Commission recommande que : Le Gouvernement prenne dûment note de la troisième étape pour la détermination de la rationalité de la réponse du Gouvernement, énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner* : « Dans l'ensemble, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir préserver l'indépendance de la magistrature et dépolitiser la fixation de la rémunération des juges, ont-ils été atteints? »

Recommandation 10

La Commission recommande que : Lorsqu'un consensus a été trouvé sur un sujet particulier lors des travaux d'une Commission antérieure et en l'absence de preuves démontrant un changement, la Commission en tient compte, et qu'il se répercute sur la position des parties.

¹⁵ Rapport Levitt (2012) aux para 87-88 [RCD, onglet 31].

¹⁶ Rapport Levitt (2012) aux para 92-93 [RCD, onglet 31].

¹⁷ Rapport Levitt (2012) au para 112 [RCD, onglet 31].

Recommandation 11

La Commission recommande que : Le Gouvernement et la magistrature examinent les méthodes qui permettraient de tempérer la nature contradictoire du processus de la Commission et de le rendre plus efficace.

31. Dans sa réponse au Rapport Levitt, le gouvernement a accepté de collaborer avec la magistrature afin d'améliorer le mécanisme d'examen par une commission. Le gouvernement a alors affirmé qu'il était « possible de tempérer la nature contradictoire du processus et de le rendre plus efficace en cherchant plutôt à en arriver à un consensus véritable et à faire fond sur celui-ci; à l'instar de la Commission, le gouvernement [était] d'avis que les parties devraient examiner des méthodes additionnelles d'y parvenir »¹⁸.
32. Le gouvernement a indiqué dans sa réponse au Rapport Levitt qu'il proposerait des modifications à la *Loi sur les juges* afin de réduire de six à quatre mois le délai accordé au gouvernement pour donner suite au rapport d'une commission et d'établir une obligation explicite de présenter une législation de mise en œuvre dans les meilleurs délais. Ces modifications ont été adoptées en 2012 et la magistrature estime qu'elles ont effectivement contribué à améliorer le processus des commissions quadriennales.
33. En ce qui concerne la Recommandation 10, et son équivalent dans le Rapport Block, soit la Recommandation 14, lesquelles exhortent clairement les parties à respecter les conclusions des Commissions antérieures sur les questions récurrentes et à y donner suite, la position du gouvernement, dans sa réponse au Rapport Levitt, était qu'« il n'existe un « consensus » sur un sujet que si toutes les parties devant la Commission s'entendent. »

2. Suivi concernant les recommandations sur le processus de la Commission Levitt

34. Le 23 décembre 2015, au cours d'une conférence téléphonique préliminaire tenue avec cette Commission, les parties ont été invitées à décrire dans leur mémoire respectif le suivi qui avait été donné aux recommandations sur le processus de la Commission Levitt, à savoir les Recommandations 8 à 11.

¹⁸ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges 2011, 15 mai 2012 [RPD, onglet 10].

35. L'Association et le Conseil comprennent que la Commission souhaite connaître les suites que les parties ont données aux recommandations concernant le processus de la Commission Levitt et répondent à la demande de la Commission dans cette partie. Toutefois, pour préserver la possibilité que les parties puissent, dans l'avenir, traiter des questions relatives au processus avec franchise au cours des discussions qui interviendront entre les parties, la magistrature s'en limite à décrire de façon générale l'objet des discussions, sans donner de détails sur la teneur de ces discussions ni divulguer la correspondance pertinente.
36. Le 24 janvier 2014, les représentants de l'Association ont rencontré le sous-ministre de la Justice fédéral pour discuter des moyens par lesquels la magistrature et le gouvernement pouvaient travailler de concert afin d'améliorer le processus des Commissions, suivant en cela la Recommandation 11 de la Commission Levitt.
37. Au cours de ces échanges avec le gouvernement, l'Association a adopté le point de vue selon lequel les tentatives répétées du gouvernement de contester de nouveau les questions récurrentes sur lesquelles un consensus s'était dégagé lors des examens des Commissions antérieures constituent une importante source de tension entre les parties, et contribuent à la nature contradictoire du processus des Commissions. L'Association a donc proposé, pour répondre à la Recommandation 11, et en conformité avec la Recommandation 10, que les parties tentent d'identifier ces zones de consensus. Le gouvernement a accepté d'entreprendre cet exercice.
38. Dans la correspondance qui a suivi, l'Association a identifié quatre questions sur lesquelles la magistrature estimait qu'un consensus s'était dégagé des examens des Commissions antérieures. L'Association a réitéré qu'elle était persuadée que l'adoption d'une position consensuelle sur ces questions à l'avenir répondrait à la recommandation de la Commission Levitt voulant que les parties collaborent afin de tempérer la nature contradictoire du processus et de le rendre plus efficace.
39. Le gouvernement n'a pas accepté la principale zone de consensus proposée par la magistrature. Dans sa réponse initiale, il n'a pas abordé directement les trois autres zones de consensus proposées et n'a pas non plus proposé de zone de consensus différente. Le gouvernement a plutôt réitéré la position qu'il avait adoptée devant la Commission Levitt, à savoir que chaque Commission avait l'obligation légale et

constitutionnelle de procéder à sa propre évaluation des éléments de preuve et des mémoires reçus au cours de son examen.

40. L'Association a pressé le gouvernement de faire connaître sa réponse à l'égard des autres zones de consensus proposées dans sa correspondance. Dans une lettre ultérieure, le gouvernement a rejeté les zones de consensus proposées et a réitéré une nouvelle fois son opinion selon laquelle il n'appartenait pas à une Commission de donner suite aux conclusions d'une Commission antérieure.
41. L'idée que chaque commission quadriennale doit s'appuyer sur les travaux des Commissions antérieures est tellement inattaquable, tant elle relève du bon sens, que les parties ou la Commission ne devraient plus avoir à s'y attarder. Comme le faisait remarquer la Commission Levitt, ce point de vue est également conforme à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bodner*. Compte tenu de ce précédent et des observations faites par les Commissions Block et Levitt à cet égard, la magistrature espère que le gouvernement ne cherchera pas à remettre en cause encore une fois devant cette Commission les questions qui ont fait consensus à la suite des examens antérieurs, par exemple la pertinence de l'élément de comparaison DM-3, les filtres à appliquer pour la production de données pertinentes concernant le revenu des avocats à leur compte et même le fait qu'il est légitime pour chaque partie de soulever des questions liées au processus devant la Commission.

3. Questions ayant trait au processus de la Commission actuelle

42. Deux questions soulevées dans le cadre de la constitution de la présente Commission se doivent d'être mentionnées. La première a trait à l'incidence d'une élection à date fixe sur les délais obligatoires prévus dans la *Loi sur les juges*; la deuxième, aux compétences requises chez les candidats proposés par les parties pour siéger à la Commission. Une troisième question, à portée plus vaste, a trait à la nécessité de consulter les membres de la magistrature avant de modifier les dispositions de la *Loi sur les juges* portant sur le processus des Commissions.

a) La nécessité de respecter les délais prévus par la loi

43. Aux termes de la *Loi sur les juges*, cette Commission devait commencer ses travaux le 1^{er} octobre 2015. Or, les décrets nommant les membres de la Commission n'ont été adoptés que le 15 décembre 2015.

44. Comme en témoigne la correspondance qui est déposée avec ce mémoire en tant que **pièce A**, une divergence d'opinions s'est manifestée entre les parties au sujet de l'incidence d'une élection imminente sur le processus de la Commission, notamment quant à la nécessité que le gouvernement nomme les membres de la Commission à temps afin que les travaux de la Commission puissent commencer à la date fixée par la loi. Vu la confluence actuelle de la date du début des travaux de la Commission prévue dans la *Loi sur les juges* et de la période électorale à date fixe prévue dans la *Loi électorale du Canada*, ce problème se posera vraisemblablement aussi en octobre 2019. Il semble donc utile d'inviter cette Commission à se pencher sur cette question.
45. Comme l'indique leur correspondance à ce sujet, l'Association et le Conseil sont d'avis que, même si le commencement des travaux de la commission quadriennale prévu par la loi tombe pendant la période préparatoire à des élections ou pendant une période électorale, le gouvernement a l'obligation de se conformer à la *Loi sur les juges* et de prendre des mesures pour constituer la Commission à temps pour que celle-ci commence ses travaux le 1^{er} octobre.

b) Indépendance et impartialité des personnes proposées par les parties

46. En juin 2015, le gouvernement a informé l'Association et le Conseil que la personne qu'il proposait à la Commission était un sous-ministre de la Justice à la retraite. L'Association et le Conseil croient comprendre que ce sous-ministre a été directement impliqué dans la représentation du gouvernement devant la Commission Levitt; au surplus, ce sous-ministre a également participé, au nom du gouvernement, à des discussions menées avec la magistrature au sujet de possibles réformes quant au processus des Commissions entre avril 2010 et novembre 2012.
47. L'Association et le Conseil respectent le droit que la *Loi sur les juges* confère au gouvernement de proposer une personne à la Commission, droit dont la magistrature jouit également en vertu de la *Loi sur les juges*. Toutefois, le droit de choisir une telle personne est nécessairement limité par des principes fondamentaux. L'Association et le Conseil croient fermement que ces principes empêchent les parties de proposer une personne qui a représenté une partie ou qui a agi à titre de conseiller juridique d'une partie dans le cadre de la Commission actuelle ou des Commissions précédentes.

48. L'Association et le Conseil ont fait part de ce point de vue au gouvernement et ont invité celui-ci à reconsidérer sa proposition et à choisir un autre personne. Bien que le gouvernement ait réaffirmé qu'il estimait que sa proposition initiale était convenable, le candidat initialement nommé par le gouvernement a lui-même décidé de retirer sa candidature.
49. L'Association et le Conseil ne demandent pas à la Commission de faire de recommandation sur cette question. Néanmoins, la magistrature estime essentiel de rendre publique la position qu'elle a adoptée sur la nécessité de l'indépendance et de l'impartialité des membres de la Commission, afin qu'elle soit prise en compte dans le futur, lors de la nomination des membres de la Commission. C'est pourquoi l'Association et le Conseil déposent en tant que **pièce B** jointe à ce mémoire la correspondance échangée avec le gouvernement sur cette question fondamentale.

c) La nécessité de consulter la magistrature avant d'apporter des modifications à la *Loi sur les juges* en ce qui concerne le processus des Commissions

50. Dans sa réponse du 27 février 2014 au rapport du conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale, le gouvernement a indiqué qu'à l'avenir, cette Commission étudierait le caractère satisfaisant de la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale. La réponse du gouvernement ne donnait aucune précision sur ce qui s'ensuivrait¹⁹.
51. Le 23 mai 2014, l'Association a écrit au ministre de la Justice pour lui faire part de ses préoccupations au sujet de la proposition du gouvernement²⁰. L'Association demandait des précisions afin de déterminer si la constitutionnalité du processus des commissions quadriennales était en cause et demandait au gouvernement de consulter activement la magistrature avant d'apporter des modifications à la *Loi sur les juges* en vue de la mise en œuvre de cette proposition.
52. Le 23 octobre 2014, le gouvernement a proposé des modifications visant la *Loi sur les juges* (ainsi qu'une modification mineure de concordance touchant la *Loi sur les Cours fédérales*) qui proposaient d'inclure les protonotaires dans le processus des

¹⁹ Réponse du gouvernement au rapport du conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale, 27 février 2014 [RCD, onglet 33(a)].

²⁰ Lettre du juge Jacques au ministre MacKay, 23 mai 2014, **pièce C**.

commissions; ces modifications ont été proposées dans le cadre du projet de loi omnibus sur le budget du gouvernement, soit le Projet de loi C-43. Le gouvernement n'a avisé l'Association ou le Conseil des modifications proposées ni avant ni après le dépôt des modifications. Le Projet de loi C-43 a reçu la sanction royale le 16 décembre 2014²¹.

53. Étant donné le statut constitutionnel des juges nommés en vertu de l'article 96 ou de l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le fait que le processus des Commissions répond aux obligations qui incombent au gouvernement en vertu de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'Association et le Conseil sont en désaccord avec le fait que le gouvernement modifie unilatéralement ce processus. De plus, il est regrettable que le gouvernement se soit privé de la possibilité d'entendre les suggestions constructives de la magistrature et de chercher avec l'Association un moyen approprié d'atteindre l'objectif d'efficacité qu'il poursuivait.
54. D'un point de vue pratique, l'inclusion des protonotaires dans le processus des Commissions complique inutilement la procédure. Comme l'a noté le conseiller juridique des protonotaires dans son mémoire à l'appui de la demande de financement des protonotaires²², le gouvernement a décidé d'inclure les protonotaires dans le processus des commissions quadriennales et ceux-ci « doivent maintenant participer à un processus considérablement plus complexe et élaboré que les processus antérieurs » [notre traduction].
55. La Commission est un organe constitutionnel, et non un simple comité consultatif prévu par la loi. Bien que le gouvernement ait la responsabilité de légiférer pour créer la Commission, et qu'il l'ait fait au moyen de la *Loi sur les juges*, toute mesure prise unilatéralement par le gouvernement afin de modifier la Commission touche la légitimité constitutionnelle du processus. Par conséquent, la magistrature estime qu'il est non seulement opportun, mais également conforme à la recommandation de la Commission Levitt voulant que le « Gouvernement et la magistrature examinent les méthodes qui permettraient de tempérer la nature contradictoire du processus de la Commission et de le rendre plus efficace »²³, qu'aucun changement ne soit apporté aux dispositions de la

²¹ La correspondance complète entre l'Association et le gouvernement au sujet de la mise en œuvre de la proposition du gouvernement est déposée avec les présentes en tant que **pièce C**.

²² Lettre de Paliare Roland adressée à la Commission en date du 19 janvier 2016 à la p. 2 [RPD, onglet 10].

²³ Rapport Levitt (2012) au para 118 [RCD, onglet 31].

Loi sur les juges en ce qui concerne le processus des Commissions sans consultation préalable de la magistrature.

d) Remarques de clôture sur les questions relatives au processus

56. Après avoir résumé ci-dessus les questions concernant le processus, l'Association et le Conseil se penchent maintenant sur l'examen actuel de la Commission, déterminés à promouvoir des rapports non contradictoires de collaboration avec le gouvernement quant au processus des Commissions et à contribuer à leur établissement, conformément à la Recommandation 11 de la Commission Levitt.

B. Questions de fond

57. L'Association et le Conseil estiment que les traitements des juges font partie des questions de fond sur lesquelles la Commission doit se pencher.

1. Traitements des juges

58. L'Association et le Conseil demandent à la Commission de recommander des augmentations progressives du traitement des juges puînés afin de commencer à combler l'écart persistant qui existe entre le traitement des juges et la rémunération des hauts fonctionnaires de niveau DM-3, le niveau le plus élevé des sous-ministres au sein du gouvernement fédéral²⁴. Les données relatives au groupe de référence des avocats en pratique privée indiquent également que ces augmentations sont nécessaires afin de continuer de recruter les meilleurs candidats issus de la pratique privée à la magistrature.

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

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

²⁴ En réalité, le niveau DM-4 est le plus élevé. Toutefois, depuis la création du niveau DM-4, la magistrature a accepté pour le moment de ne pas considérer le niveau DM-4 comme étant l'élément de comparaison pertinent puisque le nombre de personnes occupant des postes de ce niveau demeure bas et que, comme l'a noté la Commission Block, ce niveau continue de sembler réservé à des postes dont l'envergure est particulièrement vaste.

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

60. Le premier facteur dont il faut tenir compte conformément à l'alinéa 26(1.1)a) de la *Loi sur les juges* est « l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement ».
61. La magistrature prend acte de ce critère légal et s'est montrée sensible par le passé à la capacité du gouvernement de mettre en œuvre les recommandations de la Commission en matière de traitements. La réaction de l'Association à la réponse du gouvernement à l'égard du Rapport Block le démontre.
62. Le 11 février 2009, le gouvernement a invoqué la crise économique amorcée vers la fin de 2008 (plusieurs mois après la publication du Rapport Block) pour refuser de mettre alors en œuvre les augmentations des traitements des juges qui avaient été recommandées par la Commission Block. Le jour même, l'Association a publié un communiqué de presse dans lequel elle déclarait que les juges de nomination fédérale reconnaissaient que l'économie canadienne était aux prises avec des défis sans précédent qui exigeaient diverses mesures temporaires, tout en insistant sur le fait que les principes constitutionnels applicables exigeraient que les recommandations de la Commission Block soient réexaminées lorsque l'économie se serait redressée.
63. Fort heureusement, cette Commission n'est pas aux prises avec le genre de crise économique qui a frappé l'économie mondiale vers la fin de 2008. Cette Commission n'est pas non plus aux prises, comme l'était la Commission Levitt, avec un environnement teinté par la *Loi sur le contrôle des dépenses*, laquelle, bien qu'elle ne s'appliquât pas aux juges, limitait néanmoins les augmentations de salaire consenties dans le secteur public fédéral jusqu'à la fin de l'exercice 2010-2011²⁵.
64. Dans le cadre des travaux préparatoires à cette Commission, le ministère des Finances a remis une lettre au ministère de la Justice en date du 24 février 2016 dans laquelle il indiquait l'évaluation la plus récente faite par le gouvernement de l'état de l'économie

²⁵ *Loi sur le contrôle des dépenses*, LC 2009, ch. 2, art. 16.

canadienne et de la situation financière actuelle et future du gouvernement²⁶. Le ministère des Finances faisait les évaluations suivantes :

- « Les économistes du secteur privé s'attendent maintenant à ce que la croissance du PIB réel du Canada ralentisse à 1,4 % en 2016 avant de s'accélérer et d'atteindre 2,2 % en 2017. Les économistes s'attendent à une croissance annuelle moyenne de 1,9 % du PIB réel de 2016 à 2020. »
- « L'indice des prix à la consommation devrait augmenter de 1,1 % en 2015 et de 1,6 % en 2016 » [notre traduction], puis au rythme annuel de 2 % en 2017, 2018 et 2019.
- « Le gouvernement a annoncé un excédent budgétaire de 1,9 G\$ pour l'exercice 2014-2015 et s'attend à un déficit pour l'exercice 2015-2016. La dette fédérale s'établissait à 612,3 G\$ au 31 mars 2015, soit 31 % du PIB. »

65. La perspective d'un déficit du gouvernement pour l'exercice 2015-2016 n'est pas perçue, en soi, comme le signe d'une économie en difficulté. Comme le soulignait le *Globe and Mail* dans un éditorial récent, le « ratio dette-PIB [du Canada], qui dépasse tout juste 30 %, est bien inférieur à celui de nos partenaires du G7, et à une galaxie de toute zone dangereuse. De plus, grâce à des coûts d'emprunt inférieurs au taux d'inflation, le coût qu'implique un déficit n'a jamais été aussi bas » [notre traduction]²⁷.
66. Dans un rapport publié le 12 février 2016, l'économiste en chef de BMO Marchés des capitaux, Douglas Porter, a conclu que la proposition du gouvernement d'insuffler « une dose modérée de stimulus constitue une réponse tout à fait appropriée à la réalité économique actuelle » [notre traduction]. M. Porter a par ailleurs fait remarquer que des mesures financières modérées pour relancer l'économie laisseraient le ratio de la dette au PIB du Canada relativement inchangé et n'auraient pas d'incidence sur la note de solvabilité du Canada²⁸.

²⁶ Lettre du sous-ministre adjoint Nick Leswick à Anne Turley, 24 février 2016 [RCD, onglet 9].

²⁷ « Yes, Ottawa should run a bigger deficit (but first read the fine print) », *Globe and Mail*, 19 février 2016 [RPD, onglet 17].

²⁸ Douglas Porter et Robert Kavcic, « CanadAAA? », BMO Marchés des capitaux, 12 février 2016 [RPD, onglet 15].

67. Qui plus est, la décision du gouvernement fédéral de se placer en position de déficit tient à son intention de dépenser davantage pour favoriser la croissance économique dans le cadre de son plan de relance économique.
68. Le 12 février 2016, le ministre des Finances a rencontré des économistes de premier plan du secteur privé dans le cadre de ses consultations prébudgétaires. Le ministère des Finances a fait le résumé suivant de la rencontre du ministre avec les économistes du secteur privé, y compris une mise à jour de la position du gouvernement depuis la mise à jour économique de novembre 2015 :
- « Bien que l'évolution récente de l'économie mondiale ait été plus négative que ce qui était prévu dans la *Mise à jour des projections économiques et budgétaires* de novembre dernier, les économistes ont indiqué que les facteurs économiques et financiers fondamentaux du Canada demeurent solides. »
 - « Le 1^{er} janvier dernier, le gouvernement a réduit les impôts d'environ 9 millions de Canadiennes et de Canadiens par l'entremise de sa baisse d'impôt pour la classe moyenne. Il s'agit de la première étape d'un plan visant à assurer la croissance de l'économie en renforçant la classe moyenne, en effectuant des investissements sans précédent dans l'infrastructure et en bonifiant les prestations pour enfants à l'intention des Canadiens à revenu faible ou moyen. »
 - « Le gouvernement s'est engagé à investir dans l'économie et à créer les conditions propices à la croissance économique à long terme. »²⁹
69. Le 22 février 2016, le ministre des Finances a fait observer au cours d'une assemblée publique à Ottawa que les déficits étaient plus élevés que prévu pour 2016-2017 et 2017-2018³⁰. Néanmoins, le ministre est demeuré optimiste et a parlé du plan du gouvernement visant à « faire croître l'économie ».

²⁹ Ministère des Finances, Le ministre Morneau rencontre des économistes du secteur privé, Le 12 février 2016, <http://www.fin.gc.ca/n16/16-022-fra.asp> [RPD, onglet 16].

³⁰ Susana Mas, « Deficit has soared ahead of March 22 budget, Bill Morneau says », 22 février 2016, www.cbc.ca/news/politics/morneau-fiscal-update-deficit-budget-1.3458207 [RPD, onglet 18].

70. Il faut aussi noter que les perspectives à long terme dont fait état le Policy and Economic Analysis Program (PEAP) de la Rotman School of Management de l'Université de Toronto prévoient les tendances positives suivantes³¹ :

- « [L]a chute récente du dollar canadien devrait se traduire par des échanges nets plus solides au cours des prochains trimestres »;
- « Une plus grande partie de la croissance économique canadienne à moyen terme comparativement aux prévisions antérieures proviendra des échanges nets »;
- « Nous prévoyons qu'à moyen terme et ultérieurement, du point de vue des comptes nationaux, le budget global des administrations publiques sera à peu près équilibré »;
- « À plus long terme, nous nous attendons à ce que nos prévisions des soldes des comptes nationaux soient à peu près compatibles avec des prévisions budgétaires de comptes publics équilibrés » [notre traduction].

71. En somme, le Canada se trouve dans une situation financière où son endettement est faible et où les facteurs économiques et financiers fondamentaux sous-jacents sont solides et le gouvernement prévoit instaurer des mesures financières de relance afin de stimuler la croissance économique. Il s'ensuit que le critère de l'état de l'économie établi à l'alinéa 26(1.1)a) ne fait pas obstacle à une recommandation d'augmentation des traitements des juges de la part de cette Commission, augmentation qui est par ailleurs justifiée si l'on applique les éléments de comparaison établis pour faciliter la détermination des traitements des juges.

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

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

³¹ Policy and Economic Analysis Program, Rotman School of Management, *Long Term Outlook for the Canadian Economy*, février 2016 à I (Summary) [RPD, onglet 14].

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

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

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

[...]

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

D'autre part, il n'en demeure pas moins que, même s'ils sont en bout de ligne payés sur les fonds publics, les juges ne sont pas des fonctionnaires de l'État. Les fonctionnaires font partie du pouvoir exécutif; les juges, par définition, sont indépendants de l'exécutif. Les trois caractéristiques centrales de l'indépendance de la magistrature -- inamovibilité, sécurité financière et indépendance administrative -- reflètent cette distinction fondamentale, car elles accordent aux membres de la magistrature des protections auxquelles les fonctionnaires n'ont pas droit en vertu de la Constitution³³.

74. Le rôle et les responsabilités des juges sont *sui generis*, comme l'a reconnu le gouvernement dans le mémoire qu'il adressait à la Commission Drouin³⁴. En effet, la magistrature occupe une position exceptionnelle dans la société et la Commission doit tenir compte de ce caractère exceptionnel dans toutes ses manifestations, notamment :

- i) Les juges nommés par le gouvernement fédéral sont les seules personnes dans la société canadienne dont la rémunération doit, par exigence constitutionnelle, être établie par le Parlement. Une fois qu'un juge accepte sa nomination, il appartient au Parlement de dicter son traitement et ses avantages.

³² Rapport Drouin (2000) à la p 8 [RCD, onglet 28]

³³ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 140 et 142-143 (souligné dans l'original) [RCD, onglet 25].

³⁴ Cité dans le Rapport Drouin (2000) à la p 13 [RCD, onglet 28].

- ii) Il est interdit aux juges de négocier une partie quelconque de leur régime de rémunération avec la partie qui paie leur traitement, restriction qui ne s'applique à aucune autre personne ou catégorie de personnes au Canada.
 - iii) En vertu de la *Loi sur les juges*, il est interdit³⁵ aux juges – avec raison - d'exercer toute activité extérieure à leurs fonctions judiciaires. Par conséquent, les juges ne peuvent compléter leur revenu en se lançant dans d'autres activités.
 - iv) Les juges doivent se départir de toute entreprise commerciale pouvant comporter un droit d'ester en justice. Il s'agit là d'un sacrifice non négligeable que l'on épargne aux autres membres de la société.
 - v) La rémunération des juges ne doit pas être liée au rendement ni déterminée au moyen de mesures incitatives utilisées couramment, comme les primes, les options sur actions, la rémunération à risque, etc.
 - vi) Enfin, il n'existe aucun concept d'avancement ou de rémunération au mérite dans le cadre de l'exercice des fonctions judiciaires, pas plus qu'il n'existe de marché permettant d'évaluer le rendement ou la rémunération des juges individuellement.
75. Vu le rôle constitutionnel exercé par la magistrature à titre d'organe indépendant du gouvernement et eu égard au cadre applicable à la détermination de la rémunération des juges, ce serait une erreur de principe de considérer les dépenses associées aux traitements des juges simplement comme une des nombreuses priorités concurrentes des dépenses publiques, comme le gouvernement a tenté de présenter la question devant la Commission Block.
76. La Commission Block a rejeté ce principe et a manifesté son accord avec le mémoire présenté pour le compte de l'Association du Barreau canadien quant au fait que l'indépendance de la magistrature n'est pas une simple priorité du gouvernement en concurrence avec d'autres priorités, mais plutôt un impératif constitutionnel. Si la commission devait considérer les traitements des juges sur un pied d'égalité avec les

³⁵ *Loi sur les juges* au para 57(1) [RCD, onglet 24]

autres priorités gouvernementales, elle se trouverait au milieu d'un processus extrêmement politisé. Comme le concluait la Commission Block :

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

58. En ce qui a trait à l'argument du gouvernement voulant que toute augmentation de la rémunération des juges doit être raisonnable et justifiable en fonction de la priorité des dépenses que le gouvernement a accordée pour attirer et garder des professionnels possédant des qualités et capacités aussi élevées dans le secteur public fédéral, nous considérons qu'il n'existe pas d'exigence de la sorte dans les critères fixés par la loi dont la Commission doit tenir compte. En fait, si la Commission devait justifier les augmentations de la rémunération de cette façon, elle serait tenue de rendre des comptes au gouvernement et cela permettrait à ce dernier de fixer la norme applicable pour déterminer les augmentations. Cela constituerait une atteinte à l'indépendance de la Commission. Étant donné que le maintien de la sécurité financière des juges exige que les traitements des juges ne soient modifiés qu'en ayant recours à une commission indépendante, toute mesure qui aurait pour effet de menacer ou de restreindre l'indépendance de la Commission entrerait en conflit avec cette exigence constitutionnelle³⁶.

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

77. L'existence d'une corrélation entre la capacité de recruter des individus de talent et une rémunération adéquate relève de l'évidence même, comme l'a fait remarquer la Commission Block dans les propos suivants :

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

³⁶ Rapport Block (2012) aux para 57-58 [RCD, onglet 30].

continuer de se refléter dans la qualité des juges nommés à nos tribunaux³⁷.

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

La politique de rémunération devrait, à notre avis, être conçue de manière à permettre le recrutement et le maintien en poste de fonctionnaires du calibre requis pour atteindre les objectifs organisationnels. Cette politique devrait être équitable dans son fonctionnement, respecter le contexte économique et social, de même qu'encourager et récompenser le rendement exceptionnel. Le traitement est habituellement l'élément central d'une telle politique. Il varie en fonction des responsabilités, de la comparabilité avec les marchés appropriés et du rendement individuel. Règle générale, ces facteurs sont évalués individuellement de manière objective et transparente au moyen de pratiques et techniques normalisées³⁸.

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

Les facteurs dont il faut tenir compte afin de déterminer le régime de rémunération et les avantages sociaux des juges sont particuliers puisque le processus habituel servant à établir la rémunération ne s'applique pas. Les juges ne peuvent pas s'exprimer publiquement et négocier comme le font d'autres particuliers. Les incitatifs de rendement qui sont d'usage dans le secteur privé tels que les primes, les régimes de participation aux bénéfices, les options d'achat d'actions, les primes à risque, les primes de recrutement et de rendement ainsi que les possibilités d'avancement ne s'appliquent pas au contexte judiciaire, même si plusieurs de ces incitatifs financiers deviennent de plus en plus généralisés dans le secteur public³⁹.

80. Le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, conjugué au fait que les candidats proviennent surtout du secteur privé, justifie l'importance accordée aux

³⁷ Rapport Block (2012) au para 76 [RCD, onglet 30]

³⁸ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, *Premier rapport : janvier 1998* à la p 7 [RPD, onglet 12].

³⁹ Rapport McLennan (2004) à la p 5 [RCD, onglet 29].

revenus des avocats exerçant en pratique privée dans l'établissement du traitement des juges. La Commission McLennan a exposé ce point succinctement en précisant qu'« il [était] dans l'intérêt public d'attirer les membres du Barreau les plus hautement qualifiés vers la magistrature, et règle générale, [que] les avocats émérites figur[ai]ent au nombre de ceux qui, en pratique privée, gagn[ai]ent les revenus les plus élevés »⁴⁰.

iv) Autres facteurs objectifs

81. Parmi les « autres facteurs objectifs » dont les Commissions antérieures ont tenu compte pour établir le traitement des juges, on trouve l'évolution du rôle et des responsabilités des juges au Canada au cours des 25 dernières années. Les observations de la Commission Drouin sont toujours pertinentes aujourd'hui :

La magistrature doit répondre à des exigences croissantes et qui changent sans cesse. L'augmentation des litiges au Canada, la complexité des questions actuellement soumises devant les tribunaux et l'examen plus attentif que fait le public des décisions judiciaires sont le résultat de l'introduction de la *Charte*. Celle-ci a rendu le processus de « jugement » et ses exigences plus coûteux, aussi bien au niveau de la première instance que celui de l'appel⁴¹.

82. Les décisions judiciaires rendues par les tribunaux de toutes les instances sont de plus en plus complexes et continuent de retenir l'attention des médias et du public. Les juges sont constamment appelés à régler des questions épineuses et litigieuses de nature sociopolitique, une tendance qui s'est amplifiée du fait que le Parlement et les assemblées législatives provinciales semblent toujours enclins à laisser aux tribunaux le soin de trancher bon nombre de questions controversées. Le rôle qu'ont à jouer les tribunaux à l'égard des nombreuses questions sociales et politiques épineuses auxquelles la société canadienne est confrontée aujourd'hui, comme l'aide médicale à mourir, en est un exemple très éloquent.
83. La mondialisation et les innovations technologiques ont également contribué à accroître le nombre de questions juridiques que doivent trancher les juges ainsi que leur complexité, qu'il s'agisse de processus de divulgation de documents conservés sous forme électronique, d'actions collectives multijuridictionnelles ou de procès criminels où des preuves complexes comprennent des communications codées entre les accusés.

⁴⁰ Rapport McLennan (2004) à la p 37 [RCD, onglet 29].

⁴¹ Rapport Drouin (2000) à la p 17 [RCD, onglet 28].

b) Les éléments de comparaison

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

i) Rémunération des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs

86. L'utilisation de la rémunération des sous-ministres principaux se trouvant aux échelons supérieurs, ce qu'on appelle l'élément de comparaison du niveau DM-3, a commencé avant les commissions triennales et quadriennales. En 1975, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* afin de faire en sorte que le traitement des juges puînés soit à peu près équivalent au salaire médian des sous-ministres principaux aux échelons supérieurs.
87. La première commission triennale, la Commission Lang, a noté dans son rapport de 1983 que « le rapport historique entre les traitements des juges de cour supérieure et ceux des sous-ministres [avait] été rétabli en 1975 »⁴². La Commission Lang a poursuivi en concluant que ce rapport s'était détérioré depuis les modifications apportées à la loi parce que les traitements des juges n'avaient pas suivi l'augmentation des traitements des sous-ministres principaux. Pour rétablir le « rapport historique », la Commission Lang a recommandé que les traitements des juges soient fixés en prenant le niveau de 1975 et en l'indexant à l'inflation, exercice qui est devenu connu sous le nom d'« équivalence de 1975 ».
88. La Commission Guthrie en 1987 et la Commission Courtois en 1990 ont appliqué toutes les deux l'« équivalence de 1975 » en recommandant des augmentations des traitements des juges. En plus de reconnaître que l'application de l'« équivalence de 1975 » rétablirait le « rapport historique » entre les traitements des sous-ministres

⁴² Rapport Lang (1983) à la p 5 [RPD, onglet 24].

principaux et ceux des juges, les deux Commissions ont fait remarquer que les traitements des sous-ministres principaux fournissaient le meilleur élément de comparaison pour évaluer le caractère adéquat de la rémunération des juges puînés.

La Commission Guthrie :

Par des modifications apportées à la *Loi sur les juges* en 1975, le niveau de traitement des juges puînés des cours supérieures a été fixé à peu près au point médian de l'échelle de traitement du niveau le plus élevé (DM3) d'un sous-ministre fédéral. Il ne faut pas pour autant conclure à l'équivalence des facteurs à retenir dans le processus de fixation des traitements, car aucun autre groupe ne partage avec la magistrature la nécessité de maintenir son indépendance et d'attirer des candidats parmi les personnes les plus compétentes dans une profession en général bien rémunérée. À l'époque cependant, l'équivalence du traitement d'un juge à celui d'un sous-ministre principal était en général considérée comme satisfaisant à tous les critères à retenir pour fixer les traitements des juges. Ce niveau de traitement assurait un degré suffisant de sécurité financière et peu nombreux étaient les obstacles financiers au recrutement d'avocats compétents aux postes de juges⁴³.

La Commission Courtois :

Les motifs des commissions de 1983 et 1986 à l'appui des recommandations visant le niveau de base de 1975 sont toujours valables; nous les endossons sans réserve. Les deux commissions triennales antérieures se sont fondées en partie sur le fait que le niveau de salaire recommandé pour les juges de la cour supérieure rétablirait la relation historique d'équivalence générale entre les traitements des juges et ceux des principaux sous-ministres dans la fonction publique fédérale. Les modifications de 1975 à la *Loi sur les juges* n'ont pas eu pour conséquence de porter le niveau salarial des juges à des sommets jamais atteints jusque-là; au contraire, il n'a que permis de contrer l'inflation enregistrée au cours des années antérieures à 1975. L'équité de ce niveau salarial n'a jamais été contestée. Nous signalons que le niveau de base de 1975 ramènerait le salaire des juges à 2 % du milieu de l'échelle salariale du plus haut niveau (DM-3) des sous-ministres fédéraux. Le point milieu des DM-3, croyons-nous, reflète le salaire que les règles du marché obligent de verser à des personnes possédant une compétence et des aptitudes remarquables; c'est le cas des juges comme des sous-ministres [notre souligné]⁴⁴.

89. Le gouvernement a préconisé l'abandon de l'« équivalence de 1975 » et l'adoption de l'élément de comparaison DM-3 actuellement utilisé dans les observations qu'il a soumises à la commission triennale suivante, soit la Commission Crawford. Les

⁴³ Rapport Guthrie (1987) à la p 8 [RPD, onglet 25].

⁴⁴ Rapport Courtois (1990) à la p 10 [RPD, onglet 26].

observations du gouvernement à l'appui du maintien de l'utilisation de l'élément de comparaison du niveau DM-3 étaient les suivantes :

Beaucoup de temps a passé depuis 1975 et bien des choses ont changé entre temps, dont notre économie. Il semble vain d'essayer de lier le traitement des juges à un niveau arbitraire qui a été établi il y a très longtemps et dans des circonstances très différentes. Par conséquent, le gouvernement pense qu'il vaudrait mieux ne plus tenir compte du concept et de la terminologie de l'équivalence de 1975 et évaluer plutôt les niveaux de traitement des juges en se basant sur le fait qu'un certain degré d'équivalence devrait exister entre ceux-ci et le point milieu de l'échelle DM-3 [traduction]⁴⁵.

90. Dans son rapport de 1993, la Commission Crawford a accepté la proposition du gouvernement voulant que l'« équivalence de 1975 » ne représentât plus un point de référence particulièrement utile pour la détermination des traitements des juges. La Commission Crawford préférait plutôt renvoyer directement à une équivalence approximative entre le point milieu de l'échelle de traitements des plus hauts fonctionnaires fédéraux, soit la catégorie DM-3. La Commission Crawford a répété les conclusions du Rapport Courtois selon lequel « l'échelle DM-3 et le point médian reflètent ce que le marché s'attend à payer à des gens d'une personnalité et d'une compétence remarquables, qualités qu'ont en commun les sous-ministres et les juges »⁴⁶.
91. La première commission quadriennale, la Commission Drouin, a approuvé le principe voulant qu'il existe un rapport entre le traitement des juges et la rémunération des sous-ministres de la catégorie DM-3 dans son rapport de 2000, bien qu'elle estimât qu'aucun élément de comparaison en particulier ne doive être déterminant :

[N]ous avons conclu que l'aspect important de la comparaison avec l'échelle DM-3, aux fins de notre enquête, est le maintien d'un rapport entre le traitement des juges et la rémunération des cadres supérieurs de la fonction publique, dont les compétences, l'expérience et les niveaux de responsabilités correspondent le plus à ceux de la magistrature⁴⁷.

92. La Commission McLennan en 2004 a étudié les traitements du niveau DM-3, bien qu'elle ait noté qu'elle estimait qu'il était important « d'étudier un éventail plus vaste de

⁴⁵ Mémoire du gouvernement présenté à la Commission Crawford, cité dans le Rapport Drouin (2000) à la p 28 [RCD, onglet 28].

⁴⁶ Rapport Crawford (1993) à la p 11 [RPD, onglet 27].

⁴⁷ Rapport Drouin (2000) à la p 32 [RCD, onglet 28].

cadres supérieurs à la fonction publique dont les qualités, le caractère et les compétences seraient vraisemblablement similaires à ceux des juges »⁴⁸.

93. La Commission Block a rejeté quant à elle la proposition du gouvernement selon laquelle elle devrait examiner un élément de comparaison du secteur public plus vaste que le niveau DM-3⁴⁹. La Commission Block a plutôt reconnu clairement la nécessité de maintenir un certain degré d'équivalence entre la rémunération des sous-ministres du niveau DM-3 et celle des juges puînés, allant même jusqu'à recommander officiellement à la Commission et aux parties de considérer la question de la comparaison avec le niveau DM-3 comme réglée. Deux extraits clés du Rapport Block portant sur l'élément de comparaison du niveau DM-3 sont reproduits ci-dessous :

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

[...]

201. Lorsqu'il y a eu consensus sur un point en particulier au cours d'une enquête d'une commission antérieure, comme la pertinence du niveau DM-3 en tant qu'élément de comparaison, nous proposons qu'« en l'absence de preuves démontrant un changement », ce consensus soit reconnu par les commissions subséquentes et se reflète dans une certaine mesure dans l'approche de la question utilisée dans les soumissions des parties⁵⁰.

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

27. Comme les commissions qui l'ont précédée, la Commission actuelle a conclu que la portée du groupe de référence du secteur public

⁴⁸ Rapport McLennan (2004) aux p 34-35 [RCD, onglet 29].

⁴⁹ En ce qui concerne le nouveau niveau DM-4, qui ne comprenait que deux personnes, la Commission Block (et la magistrature) ne voyait pas de justification à son utilisation comme élément de comparaison, constatant qu'il « sembl[ait] être réservé à des situations exceptionnelles et à des postes ayant une portée particulièrement grande », Rapport Block (2012) au para 105 [RCD, onglet 30].

⁵⁰ Rapport Block (2012) aux para 103 et 201 [RCD, onglet 30].

est une question de jugement. Ce jugement doit s'exercer au vu de l'objectif de la Commission, tel que défini à l'origine par la Commission Courtois. Tout en reconnaissant qu'on peut considérer que le choix du groupe DM-3 n'est pas idéal compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon ainsi que d'autres questions comparatives telles que la permanence, la présente Commission, comme les commissions Drouin et Block, a axé sa réflexion sur l'objectif de l'analyse qui précède et conclu que le niveau élevé du groupe et la nature des fonctions exercées par ses membres le désignent comme le meilleur choix comme groupe du secteur public à comparer à la magistrature. Ce choix a aussi l'avantage d'éliminer les extrêmes se situant en dessous et au-dessus de la catégorie DM-3⁵¹.

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

⁵¹ Rapport Levitt (2012) au para 27 [RCD, onglet 31].

rémunération réelle versée aux fonctionnaires de niveau DM-3, en moyenne. L'Association et le Conseil ont par conséquent fait valoir devant la Commission Block que la donnée pertinente comme élément de comparaison du niveau DM-3 devrait être la rémunération moyenne totale du niveau DM-3, c'est-à-dire le salaire de base moyen plus la rémunération à risque moyenne.

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

106. Nous avons également utilisé le point médian de l'échelle salariale DM-3, car il s'agit d'une mesure objective et cohérente des modifications apportées, année après année, à la politique de rémunération du niveau DM-3. On peut utiliser le salaire moyen et la rémunération moyenne au rendement pour démontrer que le salaire des juges conserve un lien avec la rémunération des fonctionnaires de niveau DM-3. Toutefois, le salaire moyen et la rémunération moyenne au rendement ne sont pas très utiles pour établir une tendance au niveau de la relativité des salaires des juges et de la rémunération en argent des fonctionnaires de niveau DM-3. Ils ne reflètent pas fidèlement l'évolution de la rémunération au fil des ans. Le groupe des DM-3 est extrêmement restreint, et au cours des dernières années, entre huit et dix fonctionnaires seulement étaient rémunérés au niveau DM-3. Le salaire moyen ainsi que la rémunération au rendement fluctuent d'année en année. Une personne nouvellement promue reçoit un salaire inférieur à une personne qui est en poste depuis plusieurs années. En outre, le roulement du personnel pourrait entraîner d'importants changements sur le plan des moyennes salariales au fil des ans. Dans le même ordre d'idées, quelques titulaires à rendement très élevé ou à rendement insuffisant pourraient avoir une incidence importante sur la moyenne de la rémunération au rendement⁵².

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

⁵² Commission Block (2008) au para 106 [RCD, onglet 30].

traitement. Toutefois, la magistrature a noté « l'importante disparité qui existe entre les données du point médian et la rémunération moyenne réelle au fil des ans »⁵³, ajoutant la réserve suivante :

Si la rémunération du niveau DM-3 continue de figurer dans la tranche supérieure de la fourchette salariale et du pourcentage de rémunération à risque admissible, les futures commissions quadriennales décideront probablement de revoir l'utilisation, faite par la Commission Block, du point médian plutôt que de la rémunération moyenne⁵⁴.

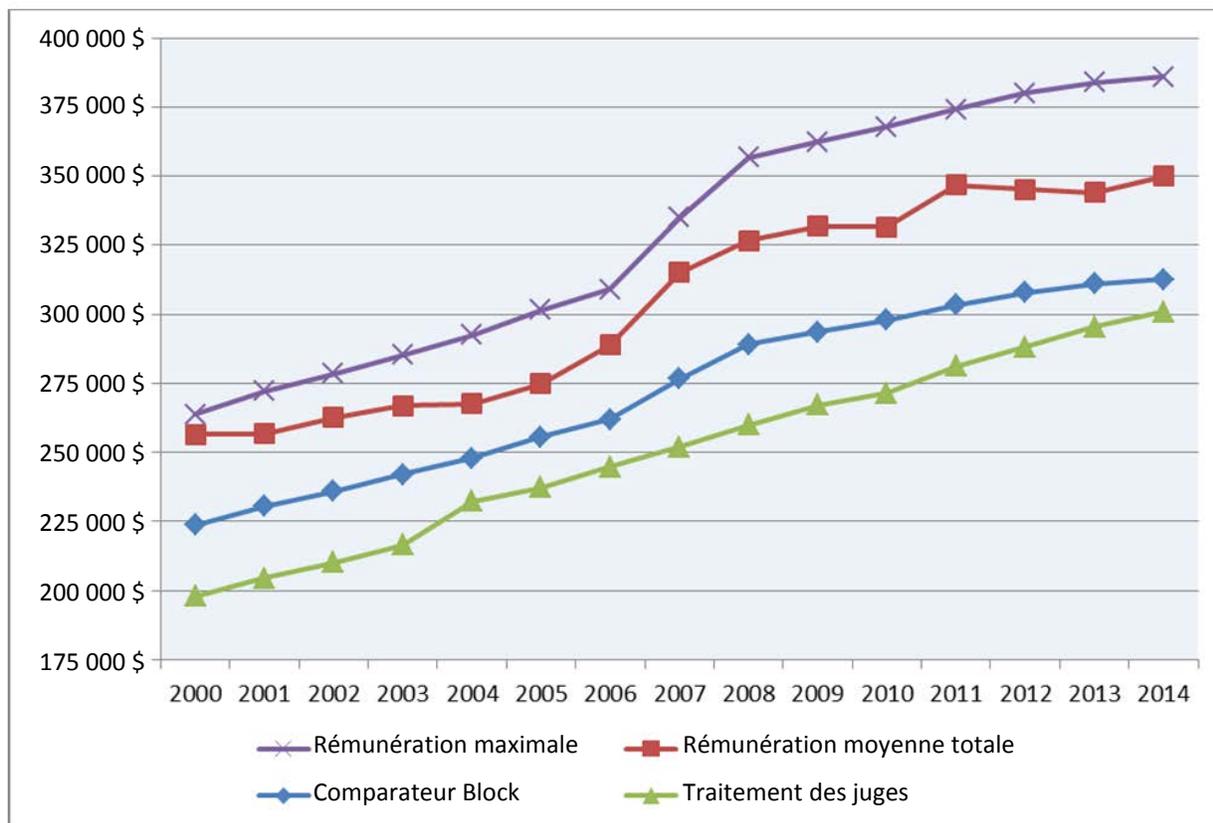
100. Comme le montre le graphique suivant, la disparité entre le Comparateur Block et les données moyennes réelles a persisté au cours des deux derniers cycles quadriennaux. Ce graphique montre également que la rémunération moyenne totale des sous-ministres du niveau DM-3 est demeurée uniformément dans la tranche supérieure de la rémunération maximale offerte au niveau DM-3 (salaire maximum plus rémunération à risque maximale) :

[Le graphique figure à la page suivante]

⁵³ Mémoire de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 20 décembre 2011 au para 117 [RPD, onglet 7].

⁵⁴ *Ibid*, note de bas de page 90.

Figure 1
Comparaison entre la rémunération maximale au niveau DM-3,
la rémunération moyenne totale au niveau DM-3,
le Comparateur Block et le traitement des juges, 2000-2014



101. La troisième observation qui peut être faite à partir du graphique ci-dessus a trait au fait que la préoccupation exprimée par la Commission Block au sujet de la fiabilité de la rémunération moyenne totale comme point de référence à long terme était justifiée. Il ne s'est produit aucune variation annuelle significative dans la rémunération moyenne totale. Celle-ci a plutôt suivi la ligne de tendance du Comparateur Block, mais à un chiffre constamment supérieur.
102. Comme le montre le tableau qui suit, depuis l'an 2000, le Comparateur Block est inférieur de 7 % à 12,8 % à la rémunération moyenne totale chaque année, l'écart annuel moyen étant de 10,3 % :

Tableau 1
Comparaison entre le Comparateur Block et la rémunération moyenne totale, 2000-2014

Date	Comparateur Block	Rémunération moyenne totale	Différence entre le Comparateur Block et la rémunération moyenne totale	
			Pourcentage	\$
1 ^{er} avril 2000	223 630 \$	256 574 \$	-12,8 %	32 944 \$
1 ^{er} avril 2001	230 615 \$	256 842 \$	-10,2 %	26 227 \$
1 ^{er} avril 2002	236 060 \$	262 610 \$	-10,1 %	26 550 \$
1 ^{er} avril 2003	242 000 \$	267 051 \$	-9,4 %	25 051 \$
1 ^{er} avril 2004	248 050 \$	267 670 \$	-7,3 %	19 620 \$
1 ^{er} avril 2005	255 585 \$	274 844 \$	-7,0 %	19 259 \$
1 ^{er} avril 2006	261 965 \$	288 848 \$	-9,3 %	26 883 \$
1 ^{er} avril 2007	276 632 \$	315 233 \$	-12,2 %	38 601 \$
1 ^{er} avril 2008	289 095 \$	326 580 \$	-11,5 %	37 485 \$
1 ^{er} avril 2009	293 522 \$	331 866 \$	-11,6 %	38 344 \$
1 ^{er} avril 2010	297 949 \$	331 557 \$	-10,1 %	33 608 \$
1 ^{er} avril 2011	303 250 \$	346 866 \$	-12,6 %	43 617 \$
1 ^{er} avril 2012	307 910 \$	345 269 \$	-10,8 %	37 360 \$
1 ^{er} avril 2013	311 055 \$	343 993 \$	-9,6 %	32 938 \$
1 ^{er} avril 2014	312 628 \$	349 890 \$	-10,6 %	37 262 \$

103. Pour chaque année sauf deux au cours des 15 dernières années, le Comparateur Block produit un chiffre inférieur d'au moins 10 % environ à la rémunération réelle, en moyenne, des fonctionnaires appartenant à la catégorie DM-3. Il est donc apparent que la rémunération moyenne totale fournit un aperçu plus exact de la rémunération de la catégorie DM-3 que le Comparateur Block. Le Comparateur Block permet à la Commission de connaître le point médian de la rémunération que le gouvernement est prêt à payer à n'importe quel fonctionnaire de la catégorie DM-3. En revanche, la rémunération moyenne totale renseigne la Commission sur ce que le gouvernement verse réellement aux fonctionnaires de la catégorie DM-3, soit une somme qui, année après année, est considérablement supérieure au point médian.

104. Le tableau qui suit montre que, depuis l'année 2000, le traitement des juges puînés est inférieur de 13,2 % à 22,8 % à la rémunération moyenne totale chaque année, l'écart annuel moyen étant de 17,7 % :

Tableau 2
Comparaison entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale au niveau DM-3, 2000-2014

Date	Traitement des juges	Rémunération moyenne totale au niveau DM-3	Différence entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale	
			Pourcentage	\$
1 ^{er} avril 2000	198 000 \$	256 574 \$	-22,8 %	58 574 \$
1 ^{er} avril 2001	204 600 \$	256 842 \$	-20,3 %	52 242 \$
1 ^{er} avril 2002	210 200 \$	262 610 \$	-20,0 %	52 410 \$
1 ^{er} avril 2003	216 600 \$	267 051 \$	-18,9 %	50 451 \$
1 ^{er} avril 2004	232 300 \$	267 670 \$	-13,2 %	35 370 \$
1 ^{er} avril 2005	237 400 \$	274 844 \$	-13,6 %	37 444 \$
1 ^{er} avril 2006	244 700 \$	288 848 \$	-15,3 %	44 148 \$
1 ^{er} avril 2007	252 000 \$	315 233 \$	-20,1 %	63 233 \$
1 ^{er} avril 2008	260 000 \$	326 580 \$	-20,4 %	66 580 \$
1 ^{er} avril 2009	267 200 \$	331 866 \$	-19,5 %	64 666 \$
1 ^{er} avril 2010	271 400 \$	331 557 \$	-18,1 %	60 157 \$
1 ^{er} avril 2011	281 100 \$	346 866 \$	-19,0 %	65 766 \$
1 ^{er} avril 2012	288 100 \$	345 269 \$	-16,6 %	57 169 \$
1 ^{er} avril 2013	295 500 \$	343 993 \$	-14,1 %	48 493 \$
1 ^{er} avril 2014	300 800 \$	349 890 \$	-14,0 %	49 090 \$

105. D'après un examen des données que la magistrature a rassemblées au cours des deux derniers cycles quadriennaux, il semble clair que, pour son évaluation du caractère adéquat des traitements des juges, cette Commission devrait considérer la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 comme reflétant « ce que le marché s'attend à payer à des gens d'une personnalité et d'une compétence remarquables ».

106. Le 1^{er} avril 2015 :

- i) le traitement d'un juge puîné était de 308 600 \$;
- ii) le Comparateur Block était de 314 259 \$; et
- iii) bien que la rémunération au niveau DM-3 moyenne totale pour 2015-2016 ne soit pas encore disponible, puisque le gouvernement n'a pas encore attribué la rémunération à risque, on sait que la rémunération au niveau DM-3 moyenne totale pour l'année précédente, soit 2014-2015, s'élevait à 349 890 \$.

Par conséquent, la rémunération au niveau DM-3 moyenne totale est déjà considérablement supérieure à la fois au traitement des juges puînés et au Comparateur Block. Cet écart ne pourra que se creuser à la fin du cycle quadriennal actuel en 2019 si le *statu quo* est maintenu.

107. Le tableau qui suit montre :

- i) la projection des traitements des juges puînés de 2016 à 2019, indexés selon les projections de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques (« **IREAE** ») fournies par le Bureau de l'actuaire en chef⁵⁵; et
- ii) la projection de la rémunération moyenne totale des fonctionnaires de niveau DM-3 de 2015 à 2019, en fonction d'une augmentation annuelle de 1,9 %, d'après la croissance annuelle moyenne du salaire moyen au niveau DM-3 sans rémunération à risque de 2000 à 2014⁵⁶.

[Le tableau figure à la page suivante]

⁵⁵ Les prévisions de l'IREAE faites par le Bureau de l'actuaire en chef sont les suivantes : 2016, 1,8 %; 2017, 2,2 %; 2018, 2,4 %; 2019, 2,6 %, Lettre de L. Frappier, Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières, daté du 25 février 2016 [RCD, onglet 7].

⁵⁶ Le taux d'augmentation est calculé à partir de l'exercice 2000-2001, car c'est l'exercice au cours duquel le gouvernement a pleinement mis en œuvre les augmentations de la rémunération à risque des fonctionnaires de niveau DM-3 recommandées par le Comité Strong.

Tableau 3
Comparaison entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale
2015-2019 (Projection)

Date	Traitement des juges	Rémunération moyenne totale	Écart entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale	
			Pourcentage	\$
1 ^{er} avril 2015	308 600 \$	356 538 \$	-13,4 %	47 938 \$
1 ^{er} avril 2016	314 100 \$	363 312 \$	-13,5 %	49 212 \$
1 ^{er} avril 2017	321 000 \$	370 215 \$	-13,3 %	49 215 \$
1 ^{er} avril 2018	328 700 \$	377 249 \$	-12,9 %	48 549 \$
1 ^{er} avril 2019	337 200 \$	384 417 \$	-12,3 %	47 217 \$

108. Comme il est indiqué ci-dessus, en 2019 :

- le traitement projeté des juges puînés sera de 337 200 \$; et
- la rémunération moyenne totale projetée des hauts fonctionnaires de niveau DM-3 sera de 384 417 \$.

Cela signifie que, si le *statu quo* est maintenu, les traitements des juges en 2019, soit à la fin du cycle quadriennal actuel, seraient inférieurs de 47 217 \$, ou 12,3 %, à la rémunération moyenne totale des hauts fonctionnaires de niveau DM-3.

109. L'Association et le Conseil font valoir que les critères prévus par la loi exigent une augmentation du traitement des juges pour combler l'écart très important qui existe entre le traitement des juges et l'élément de comparaison du niveau DM-3, composé de la rémunération des hauts fonctionnaires dont les compétences, l'expérience et le niveau de responsabilités se rapprochent le plus de ceux des membres de la magistrature.

110. L'Association et le Conseil sont conscients du fait que l'écart est important et qu'il ne peut être comblé instantanément. La magistrature invite par conséquent la Commission à recommander qu'au moins la moitié de l'écart de 47 217 \$, soit une somme d'environ 23 600 \$, soit réduite progressivement au cours des quatre prochaines années.

111. Pour que cet écart soit réduit, le traitement des juges puînés devrait être augmenté de 2 % le 1^{er} avril 2016, de 2 % le 1^{er} avril 2017, de 1,5 % le 1^{er} avril 2018 et de 1,5 % le 1^{er} avril 2019, à l'exclusion dans tous les cas de l'indexation en fonction de l'IREAE

prévue par la loi. Comme on peut le constater dans le tableau suivant, ces augmentations porteraient le traitement des juges en 2019 à 23 700 \$ de plus que ce qu'il serait avec la seule indexation en fonction de l'IREAE. Le traitement des juges serait alors inférieur de 23 517 \$, soit 6,1 %, à la rémunération moyenne totale projetée des fonctionnaires de niveau DM-3 à la fin du cycle quadriennal actuel.

Tableau 4
Comparaison entre le traitement des juges compte tenu des augmentations
proposées et
la rémunération moyenne totale, 2015-2019 (Projection)

Date	Traitement des juges	Rémunération moyenne totale	Écart entre le traitement des juges et la rémunération moyenne totale	
			Pourcentage	\$
1 ^{er} avril 2015	308 600 \$	356 538 \$	-13,4 %	47 938 \$
1 ^{er} avril 2016	320 300 \$	363 312 \$	-11,8 %	43 012 \$
1 ^{er} avril 2017	333 700 \$	370 215 \$	-9,9 %	36 515 \$
1 ^{er} avril 2018	346 700 \$	377 249 \$	-8,1 %	30 549 \$
1 ^{er} avril 2019	360 900 \$	384 417 \$	-6,1 %	23 517 \$

112. Les projections ci-dessus supposent que le rajustement en fonction de l'IREAE prévu à l'article 25 de la *Loi sur les juges* demeurera le même au cours du cycle quadriennal actuel. Le rajustement en fonction de l'IREAE prévu dans la *Loi sur les juges* est, avec la pension des juges, l'une des pierres angulaires de la sécurité financière des juges et fait partie intégrante du « contrat social »⁵⁷ conclu entre le gouvernement et les avocats nommés à la magistrature. Vu le risque constant de politisation de l'établissement de la rémunération des juges, les rajustements en fonction de l'IREAE sont reconnus depuis longtemps comme un outil essentiel à la préservation de l'indépendance judiciaire en assurant la sécurité financière des juges.
113. Devant la Commission Levitt, le gouvernement a proposé que les rajustements annuels en fonction de l'IREAE soient plafonnés à 1,5 % (un pourcentage inférieur aux données prévues de l'IREAE pour ce cycle quadriennal). La Commission Levitt a rejeté la

⁵⁷ Il s'agit de l'expression utilisée dans le Rapport Scott (1996) à la p 14 pour décrire les attentes découlant de l'indexation du traitement prévue par la *Loi sur les juges* [RPD, onglet 28].

proposition du gouvernement, la jugeant incompatible avec l'historique et l'objectif du rajustement en fonction de l'IREAE :

Le mémoire du Gouvernement parle du rajustement IREAE en termes de protection contre l'inflation, sans mentionner l'historique de la législation. Au vu de cet historique, la Commission Drouin précise clairement que l'IREAE « est une mesure des salaires. Il a pour but, et y parvient pour de nombreuses années, de tenir compte d'autres changements en plus de ceux du coût de la vie dont fait état l'indice des prix à la consommation ». La Commission est d'avis que l'historique de la législation démontre qu'on voulait faire du rajustement IREAE un élément majeur de la structure du régime législatif régissant les traitements des membres de la magistrature, sans pour autant compromettre l'indépendance judiciaire. Par conséquent, c'est un élément qu'on doit aborder avec une grande prudence [note omise]⁵⁸.

114. En dépit de la mise en garde faite par la Commission Levitt quant au fait « qu'on doi[ve] aborder [le rajustement IREAE] avec une grande prudence », le gouvernement a maintenant fait savoir qu'il avait l'intention de demander à la Commission de recommander la modification de l'indexation prévue dans la *Loi sur les juges*, soit actuellement l'IREAE, pour que soit plutôt adopté l'indice des prix à la consommation (« **IPC** »). L'Association et le Conseil s'étonnent de cette position et feront valoir que la modification de l'indexation prévue dans la *Loi sur les juges* pour adopter l'IPC serait incompatible avec l'historique et l'objet du rajustement en fonction de l'IREAE. L'Association et le Conseil se réservent le droit de répondre à toute proposition de ce genre dans leur mémoire de réplique.

ii) Revenus des avocats indépendants exerçant en pratique privée

115. Presque toutes les commissions d'examen de la rémunération des juges ont considéré le revenu des avocats en pratique privée indépendants comme un élément de comparaison important pour l'établissement de traitements adéquats pour les juges. Cet élément de comparaison est d'autant plus pertinent compte tenu du troisième facteur énoncé au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, à savoir « le besoin de recruter

⁵⁸ Rapport Levitt (2012) au para 46 [RCD, onglet 31].

les meilleurs candidats pour la magistrature », puisque les avocats en pratique privée représentent depuis longtemps la principale source de candidats à la magistrature⁵⁹.

116. Comme par le passé, le gouvernement et la magistrature ont confié à l'Agence du revenu du Canada (« **ARC** ») le mandat de constituer une base de données composée des déclarations de revenus de 2010 à 2014 des personnes identifiées par l'ARC comme avocats indépendants. Cette base de données a ensuite servi à la production de statistiques basées sur des paramètres précis.
117. Le tableau qui suit montre les données pertinentes pour le groupe d'âge de 44 à 56 ans (52 ans demeurant l'âge moyen de nomination⁶⁰), au 75^e rang centile, à l'exclusion des revenus inférieurs à 60 000 \$, pour l'ensemble du Canada et les 10 principales RMR, où résident la majorité des juges. Le tableau compare ces données au traitement des juges puînés :

Tableau 5
Comparaison entre le traitement des juges puînés et le revenu de profession net des avocats indépendants au 75^e rang centile
(revenu de profession net \geq 60 000 \$, groupe d'âge – 44-56)
Le Canada et les dix principales RMR, de 2010 à 2014

Année	Revenu du 75 ^e rang centile		Traitement des juges puînés		
	Canada	Dix principales RMR	\$	% d'écart par rapport	
				au Canada	aux dix principales RMR
2010	372 005 \$	471 330 \$	271 400 \$	-27,0 %	-42,4 %
2011	361 610 \$	450 845 \$	281 100 \$	-22,3 %	-37,7 %
2012	365 305 \$	457 880 \$	288 100 \$	-21,1 %	-37,1 %
2013	364 340 \$	437 055 \$	295 500 \$	-18,9 %	-32,4 %
2014	373 290 \$	454 915 \$	300 800 \$	-19,4 %	-33,9 %

⁵⁹ Entre 2011 et 2015, 36 % des 226 candidats nommés à la magistrature étaient issus du secteur public, qui comprend le gouvernement, le milieu universitaire, les cliniques d'aide juridique, les conseillers juridiques d'entreprise de sociétés ou d'autres organisations et les tribunaux provinciaux, selon les données compilées à partir des renseignements fournis par le Commissaire à la magistrature fédérale aux principales parties pour les périodes de 2007 à 2011 et de 2011 à 2015 [RCD, onglet 5].

⁶⁰ D'après les données extraites du document intitulé *Appointees Age at Date of Appointment – April 1, 2011 to March 30, 2015* [RCD, onglet 5(a)].

118. Les paramètres indiqués dans ce tableau, soit le groupe d'âge des 44-56 ans, le 75^e rang centile, l'exclusion des faibles revenus et les 10 principales RMR, ont tous été endossés par les commissions antérieures⁶¹.
119. L'exclusion des faibles revenus tient au fait que les avocats en pratique privée qui gagnent moins qu'un certain seuil ne sont pas de bons candidats à la magistrature puisque la faiblesse de leurs revenus traduit l'insuccès ou le manque de temps consacré à l'exercice de leur profession, facteurs qui sont incompatibles avec les exigences associées à une nomination à la magistrature⁶².
120. Bien que le seuil de faibles revenus soit fixé traditionnellement à 60 000 \$ depuis 2000, il semble qu'après quinze ans, une indexation fondée sur l'inflation est maintenant nécessaire. L'Association et le Conseil ont été avisés qu'il conviendrait de porter ce chiffre à 80 000 \$ pour tenir compte de l'inflation qui a eu cours depuis l'an 2000, l'année où le seuil de 60 000 \$ a été appliqué pour la première fois aux données.
121. Après rajustement du chiffre des faibles revenus exclus pour tenir compte de l'inflation, les données sont les suivantes :

[Le tableau figure à la page suivante]

⁶¹ Rapport Drouin (2000) aux p 40-43 [RCD, tab 28]; Rapport McLennan (2004) à la p 46 [RCD, onglet 29]; Rapport Levitt (2012) au para 43 [RCD, onglet 31].

⁶² Voir, par exemple, l'annexe B du Mémoire de réplique de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature devant la Commission Levitt intitulée « Report of Robert Levasseur and Larry Moate », en date du 27 janvier 2012, à la p 3 : « [...] comme l'implique le critère de sélection d'exclusion, les avocats qui ne s'engagent pas pleinement dans l'exercice de leur profession ou qui ne connaissent pas de succès ne devraient pas être candidats à la magistrature » [RPD, onglet 9].

Tableau 6
Comparaison entre le traitement des juges puînés et le revenu de profession net
des avocats indépendants au 75^e rang centile
(revenu de profession net \geq 80 000 \$, groupe d'âge – 44-56)
Le Canada et les dix principales RMR, de 2010 à 2014

Année	Revenu au 75 ^e rang centile		Traitement des juges puînés		
	Canada	Dix principales RMR	\$	% d'écart par rapport	
				au Canada	aux dix principales RMR
2010	402 330 \$	501 590 \$	271 400 \$	-32,5 %	-45,9 %
2011	396 065 \$	484 310 \$	281 100 \$	-29,0 %	-42,0 %
2012	395 690 \$	491 575 \$	288 100 \$	-27,2 %	-41,4 %
2013	392 230 \$	465 230 \$	295 500 \$	-24,7 %	-36,5 %
2014	405 585 \$	482 380 \$	300 800 \$	-25,8 %	-37,6 %

122. Comme le montrent les tableaux présentés plus haut, il existe un écart considérable entre le traitement des juges et le revenu des avocats indépendants. De plus, il faut garder à l'esprit que le revenu de nombreux avocats indépendants est supérieur à ce qu'indiquent les données de l'ARC étant donné la prévalence des mécanismes de fractionnement du revenu tels que les fiducies familiales, ainsi que l'incorporation par des avocats gagnant des revenus élevés afin de différer le revenu en vue de sa distribution ultérieure, deux mécanismes qui ne sont pas reflétés dans les données de l'ARC.
123. Même lorsque le traitement des juges est majoré à raison d'un pourcentage représentant la valeur de la pension des juges, comme l'a fait la Commission Levitt⁶³, il subsiste un écart entre le montant majoré du traitement des juges qui en résulte et le revenu des avocats indépendants, tout particulièrement dans les dix principales RMR, comme le montre le tableau qui suit.

⁶³ Rapport Levitt (2012) aux para 41-43 [RCD, onglet 31]. L'expert de la Commission, M. Sauvé, en est arrivé à la valeur de 24,7 %, comme il l'explique dans sa lettre du 14 février 2012.

Tableau 7
Comparaison entre le traitement plus la pension des juges puînés
et le revenu de profession net des
avocats indépendants au 75^e rang centile
(Revenu de profession net \geq 80 000 \$, groupe d'âge – 44-56)
Le Canada et les dix principales RMR, de 2010 à 2014

Année	Revenu au 75 ^e rang centile		Traitement des juges puînés		
	Canada	Dix principales RMR	\$	% d'écart par rapport	
			Comprend l'évaluation de la pension de 24,7 %	au Canada	aux dix principales RMR
2010	402 330 \$	501 590 \$	338 436 \$	-15,9 %	-32,5 %
2011	396 065 \$	484 310 \$	350 532 \$	-11,5 %	-27,6 %
2012	395 690 \$	491 575 \$	359 261 \$	-9,2 %	-26,9 %
2013	392 230 \$	465 230 \$	368 489 \$	-6,1 %	-20,8 %
2014	405 585 \$	482 380 \$	375 098 \$	-7,5 %	-22,2 %

c) Conclusion

124. Exception faite de l'indexation prévue par la loi, le traitement des juges puînés n'a pas augmenté depuis le 1^{er} avril 2004. Comme l'Association et le Conseil l'ont fait observer dans leur Mémoire de réplique à la Commission Levitt daté du 27 janvier 2012⁶⁴, le refus du gouvernement de mettre en œuvre la recommandation de la Commission McLennan en matière de traitements a entraîné une perte de 31 900 \$ par juge entre 2004 et 2007, tandis que le refus de mettre en œuvre la recommandation de la Commission Block a représenté une perte de 51 100 \$ par juge entre 2008 et 2011.
125. L'Association et le Conseil estiment que les facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* et les données pertinentes pour les deux principaux éléments de comparaison aux fins de l'établissement du traitement des juges puînés justifient que cette Commission fasse la recommandation suivante en matière de traitements :

Recommandation : Que le traitement des juges puînés soit majoré de 2 % le 1^{er} avril 2016, de 2 % 1^{er} avril 2017, de 1,5 % 1^{er} avril 2018 et de 1,5 %

⁶⁴ Mémoire de réplique de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature daté du 30 janvier 2012 aux para 9-10 [RPD, onglet 8].

1^{er} avril 2019, à l'exclusion dans tous les cas de l'indexation en fonction de l'IREAE prévue par la loi.

2. Écarts de traitement entre les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints, les juges puînés de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada

126. Depuis plusieurs années, il existe des écarts de traitement relativement constants entre les juges puînés, les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints, les juges puînés de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada. L'Association et le Conseil estiment que ces écarts devraient demeurer inchangés.

Recommandation : Que les écarts de traitement entre les juges puînés, les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints, les juges puînés de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada demeurent dans les mêmes proportions que les écarts actuels.

VI. DÉPENS

127. En vertu du paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges*, la magistrature a droit au remboursement des deux tiers des dépens liés à sa participation à l'examen de la Commission. La Commission Block a recommandé de ne pas modifier cette proportion, tandis que la Commission Levitt n'a pas fait de recommandation sur cette question.
128. L'Association et le Conseil ne cherchent pas, à ce stade, à modifier cette disposition. Toutefois, l'Association et le Conseil se réservent le droit de demander une part plus importante de leurs frais de représentation si l'ajout unilatéral, par le gouvernement, des protonotaires de la Cour fédérale au processus de la Commission ou encore d'autres facteurs entraînent une augmentation de l'ensemble des frais de représentation occasionnés à la magistrature.

VII. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DEMANDÉES

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

Recommandation : Que le traitement des juges puînés soit majoré de 2 % le 1^{er} avril 2016, de 2 % 1^{er} avril 2017, de 1,5 % 1^{er} avril 2018 et de 1,5 % 1^{er} avril 2019, à l'exclusion dans tous les cas de l'indexation en fonction de l'IREAE prévue par la loi.

Recommandation : Que les écarts de traitement entre les juges puînés, les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints, les juges puînés de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada demeurent dans les mêmes proportions que les écarts actuels.

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

Montréal, le 29 février 2016

(s) Pierre Bienvenu

Pierre Bienvenu, Ad. E.
Azim Hussain
**Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L.,
s.r.l.**
1, Place Ville Marie
Bureau 2500
Montréal (Québec) H3B 1R1
Avocats de l'Association canadienne des juges
des cours supérieures et du Conseil canadien
de la magistrature

ANNEXE A :
Résumé de l'historique
du processus des commissions triennales et quadriennales

1. Avant 1981, des comités de consultation examinaient la rémunération des juges et présentaient des recommandations au gouvernement⁶⁵. Comme le faisait remarquer la Commission Drouin, ce processus s'avérait insatisfaisant parce que « bon nombre » des recommandations du comité de consultation « n'ont pas été mises en œuvre ou ont été ignorées » et que « le processus servait simplement à demander au gouvernement de remplir ses obligations constitutionnelles »⁶⁶.
2. En 1982, le processus des commissions triennales a été établi. Aux termes de l'article 19.3 de la *Loi sur les juges*, suivant son libellé de l'époque, la commission triennale était chargée d'examiner la question de savoir si la rémunération des juges était adéquate et de faire des recommandations à ce sujet au ministre de la Justice. L'objectif de ce processus était de dépolitiser le processus d'établissement des traitements et des autres prestations accordés aux juges afin de préserver l'indépendance de la magistrature.
3. Le processus des commissions triennales n'obligeait en rien le gouvernement à donner suite aux recommandations des commissions triennales.
4. Cette absence d'obligation s'est révélée une lacune fondamentale et tous s'entendent pour dire que le processus des commissions triennales fut un échec. Bon nombre des recommandations des cinq commissions triennales en matière de traitements ont été ignorées, n'ont pas été mises en œuvre et ont fait l'objet d'un débat politisé⁶⁷.
5. Il convient de rappeler ce que la Commission Scott a affirmé en 1996 vers la fin du processus des commissions triennales :

L'objectif visé en créant cette commission était de s'assurer que, grâce à la constitution d'un organisme qui serait indépendant à la

⁶⁵ Deux comités de consultation ont été présidés par Irwin Dorfman, c.r. (rapport remis le 22 novembre 1978) et Jean de Grandpré (rapport remis le 21 décembre 1981).

⁶⁶ Rapport Drouin (2000) à la p 2 [RCD, onglet 28].

⁶⁷ Les rapports des commissions triennales ont été les suivants : Rapport Lang (1983), Rapport Guthrie (1987), Rapport Courtois (1990), Rapport Crawford (1993) et Rapport Scott (1996) [RPD, onglets 24-28].

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

L'idée était bonne, mais il semble que les hypothèses qui la sous-tendaient étaient naïves. En pratique, on n'a pas réussi à atteindre les objectifs visés. Depuis la création de la première commission triennale, quatre commissions ont été constituées, en l'occurrence les commissions Lang (1983), Guthrie (1986), Courtois (1989) et Crawford (1992). Malgré les enquêtes approfondies et les recherches exhaustives qui ont été effectuées dans chaque cas, les recommandations que ces commissions ont formulées au sujet de l'établissement du traitement et des autres avantages pécuniaires des juges n'ont pratiquement connu aucune suite. Cet état de fait s'explique largement par des raisons d'ordre politique⁶⁸.

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

Le respect manifesté pour le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la conception du processus de la Commission triennale a été entaché par le manque d'empressement des gouvernements successifs, une fois les rapports des commissions présentés aux ministres de la Justice et déposés au Parlement. S'il n'est pas donné suite aux rapports avec assez de promptitude, l'ensemble du processus d'examen ne peut que perdre de la crédibilité. La Commission signale, par exemple, que le projet de loi (C-50) concrétisant la réaction du gouvernement à la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges (Commission Courtois) n'a été déposé au Parlement qu'en décembre 1991 et que, presque à la fin du mandat de l'actuelle commission, cette mesure relativement peu complexe n'a toujours pas été adoptée⁶⁹.

7. L'ancien juge en chef Lamer a commenté l'état déplorable de cet important processus en 1994 dans un discours devant le Conseil de l'Association du Barreau canadien,

⁶⁸ Rapport Scott (1996) aux p 7-8 [RPD, onglet 28].

⁶⁹ Rapport Crawford (1993) à la p 7 [RPD, onglet 27].

discours au cours duquel il a affirmé à propos de la commission triennale : « [elle] paraît bien sur papier, mais pose un problème. Elle ne fonctionne pas. Pourquoi? Parce que l'Exécutif et le Parlement ne lui ont jamais donné une véritable chance » [notre traduction]⁷⁰.

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

8. En 1997, la Cour suprême du Canada a expliqué dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* que la Constitution exigeait l'existence d'un organisme comme une commission devant s'interposer entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État. Cet organisme a pour rôle de dépolitiser le processus de détermination des mesures concernant la modification ou le gel de la rémunération des juges.
9. Cet objectif est réalisé en confiant à cet organisme la tâche précise, à intervalles réguliers, de présenter à l'exécutif et à la législature un rapport sur les traitements et autres avantages accordés aux juges. La Cour a indiqué que l'organisme devait être indépendant, objectif et efficace pour être constitutionnel⁷¹. Toute modification aux traitements des juges apportée sans recours au préalable à cet organisme serait inconstitutionnelle⁷².
10. L'existence de cet organisme garantit aussi que la magistrature ne se trouve pas à devoir négocier son traitement directement avec le gouvernement, ce qui est fondamentalement incompatible avec le principe de l'indépendance de la magistrature⁷³.
11. Un élément essentiel à l'efficacité de cet organisme est la mise en œuvre en temps utile de ses recommandations, ou une réponse rapide du gouvernement en question fournissant des motifs légitimes à un refus éventuel d'appliquer les recommandations⁷⁴.

⁷⁰ L'honorable juge en chef Lamer, « Remarks by the Rt. Honourable Antonio Lamer, P.C., Chief Justice of Canada, to the Council of the Canadian Bar Association Annual Meeting » (20 août 1994) à la p 9 [non publié] [RPD, onglet 22].

⁷¹ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 169-175 [RCD, onglet 25]; voir aussi *Bodner*, *supra* au para 16 [RCD, onglet 28].

⁷² *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 147 [RCD, onglet 25].

⁷³ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 186 [RCD, onglet 25].

⁷⁴ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* aux para 179-180 [RCD, onglet 25].

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

12. Pour donner suite à l'impératif constitutionnel énoncé par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* en 1998 et a créé la commission quadriennale. Un aspect essentiel de ces modifications avait trait à l'obligation imposée au ministre de la Justice de donner suite aux recommandations de la commission quadriennale dans un délai de six (6) mois suivant leur réception. Étant donné que le mandat de la commission commençait le 1^{er} septembre, et qu'elle devait déposer son rapport dans les neuf (9) mois qui suivaient le début de son mandat, l'échéance fixée pour la réponse du ministre tombait à la fin de novembre de l'année suivante⁷⁵.
13. La première commission quadriennale, mise sur pied en 1999, était présidée par M. Richard Drouin, c.r. Les autres membres étaient M^{me} Eleanore Cronk (maintenant juge à la Cour d'appel de l'Ontario) et M. Fred Gorbet. Le Rapport Drouin a été déposé le 31 mai 2000. Il s'agissait d'un rapport impressionnant, bien réfléchi à tout point de vue. La Commission Drouin a bien noté que la commission triennale avait été un échec malgré son objectif de dépolitisation du processus⁷⁶.
14. La réponse du gouvernement au Rapport Drouin a représenté une amélioration par rapport aux réponses antérieures du gouvernement aux rapports des commissions triennales. Le 13 décembre 2000, le gouvernement a donné suite au Rapport Drouin conformément au paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges*. Le gouvernement a accepté toutes les recommandations⁷⁷ de la Commission Drouin sauf deux⁷⁷, et des modifications

⁷⁵ Comme il est exposé ci-dessous, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* en 2012 après le Rapport Levitt de manière à changer la date du début du mandat de la Commission pour le 1^{er} octobre et à réduire à quatre (4) mois le délai dans lequel le ministre de la Justice doit donner suite aux recommandations de la commission quadriennale.

⁷⁶ Rapport Drouin (2000) à la p 2 [RCD, onglet 28].

⁷⁷ Les deux exceptions concernaient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire et le remboursement des frais engagés par la magistrature pour sa représentation devant la commission quadriennale. Les juges surnuméraires sont des juges admissibles à la retraite qui décident plutôt de continuer à siéger. Leur charge de travail est déterminée de concert avec les juges en chef dont ils relèvent. Elle correspond parfois à une charge de travail à plein temps, et souvent elle s'en approche. Elle n'est jamais inférieure à 50 % d'une charge de travail à temps plein. La Commission Drouin avait recommandé qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire pour une période maximum de dix ans à partir du moment où ils deviendraient admissibles à une pleine pension (Recommandation 8). Dans sa réponse au Rapport Drouin, le ministre a indiqué que le gouvernement n'était pas disposé à accepter la Recommandation 8 pour le moment. Les raisons invoquées comprenaient la nécessité de consulter les provinces et les territoires, le fait que la Cour suprême du Canada étudierait bientôt, dans l'arrêt *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*; *Rice*

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

C. La Commission McLennan

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

c. *Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405, d'importantes questions constitutionnelles se rapportant au statut des juges surnuméraires et, de façon plus générale, la nécessité d'obtenir davantage d'information au sujet de la contribution des juges surnuméraires. La décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mackin* a été rendue le 14 février 2002. Pour ce qui est des consultations projetées avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, celles-ci devaient se dérouler rapidement. En l'occurrence, ce n'est que le 19 août 2003 que la magistrature a été informée de la décision du gouvernement d'accepter la Recommandation 8. De plus, le gouvernement a pris le parti de n'apporter les modifications nécessaires à la *Loi sur les juges* que dans le cadre de l'ensemble des modifications qui devaient suivre sa réponse au rapport de la commission subséquente, la Commission McLennan. Ces modifications n'ont été apportées qu'en décembre 2006, six ans et demi (6½ ans) après la recommandation en ce sens de la Commission Drouin. Dans l'intervalle, les juges qui auraient pu tirer parti de cette recommandation ont été privés de cet avantage. Il importe de remarquer que, contrairement au cas d'un retard touchant la mise en œuvre d'une recommandation salariale, le retard dans la mise en œuvre de la Recommandation 8 ne pouvait pas être compensé par des mesures de redressement rétroactives, et il ne l'a pas été.

envisagées par le gouvernement, la proposition du gouvernement équivalait à une augmentation de 7,25 % sur ces années, en plus de l'IREAE de 2005, 2006 et 2007⁷⁸.

18. La Commission McLennan a recommandé une augmentation portant le traitement des juges puînés à 240 000 \$ à partir du 1^{er} avril 2004, y compris l'IREAE de cette année-là, plus l'IREAE à partir du 1^{er} avril de chacune des trois années suivantes, comme le prévoyait déjà la *Loi sur les juges*. La Commission n'a pas recommandé les augmentations annuelles proposées par le gouvernement et appuyées par l'Association et le Conseil en sus de l'IREAE.
19. La recommandation de la Commission représentait une augmentation unique de 10,8 % pour la période de quatre ans commençant le 1^{er} avril 2004, en sus de l'IREAE pour les années 2005, 2006 et 2007, comparativement à l'augmentation de 7,25 % proposée par le gouvernement.

1. La réponse du gouvernement au Rapport McLennan

20. La réponse du gouvernement au Rapport McLennan et les retards accusés dans la mise en œuvre partielle du rapport ont préoccupé la magistrature au plus haut point. Pour les motifs exposés dans les lignes qui suivent, l'Association et le Conseil ont fait observer qu'on avait à nouveau laissé la politisation envahir le processus de détermination du traitement des juges. Le processus naissant et encore fragile des commissions quadriennales s'en trouvait menacé, comme cela avait été le cas de la commission triennale, qui s'était soldée par un échec.
21. Le 20 novembre 2004, le ministre de la Justice a publié la réponse du gouvernement (« **première réponse** ») au Rapport McLennan, en application du paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges*⁷⁹. La première réponse acceptait toutes les recommandations de la Commission McLennan sauf une⁸⁰.
22. En ce qui a trait au traitement des juges, le ministre a indiqué dans la première réponse que la Commission McLennan avait « mis dans la balance tous les facteurs [prévus par

⁷⁸ Rapport McLennan (2004) à la p 23 [RCD, onglet 29].

⁷⁹ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (20 novembre 2004) [RPD, onglet 2].

⁸⁰ Le gouvernement a rejeté la recommandation de la Commission McLennan quant au remboursement de la totalité des débours et de 66 % des honoraires d'avocats engagés par la magistrature. Le gouvernement a plutôt proposé dans sa première réponse de rembourser au total 66 % de l'ensemble des coûts.

la loi] »⁸¹ et avait fourni des explications « compréhensives et réfléchies »⁸² à l'appui de ses conclusions. Le ministre a indiqué que l'augmentation de traitement recommandée par la Commission McLennan « sembl[ait] raisonnable »⁸³.

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

2. La deuxième réponse du nouveau gouvernement au Rapport McLennan

24. Un nouveau gouvernement a été élu le 23 janvier 2006. Peu de temps après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, le ministre de la Justice alors en poste a cru pouvoir publier une deuxième réponse au Rapport McLennan le 29 mai 2006⁸⁴ (« **deuxième réponse** »). Le 31 mai 2006, le gouvernement a déposé le projet de loi C-17 à la Chambre des communes, lequel devait mettre en œuvre les recommandations du Rapport McLennan pour autant qu'elles aient été acceptées dans la deuxième réponse.
25. La deuxième réponse vint contredire la première réponse. Le gouvernement n'acceptait plus la recommandation en matière de traitements énoncée dans le Rapport McLennan. Dans sa deuxième réponse, le gouvernement proposait une augmentation de 7,25 % du traitement des juges à partir du 1^{er} avril 2004⁸⁵. La deuxième réponse passait sous silence le fait que cette augmentation correspondait au pourcentage exact d'augmentation que le gouvernement avait proposé dans ses observations présentées à la Commission McLennan en 2003-2004. En fait, la deuxième réponse du gouvernement imposait unilatéralement l'augmentation que le gouvernement avait proposée au départ, comme si la Commission n'avait été d'aucune utilité.
26. La deuxième réponse énonçait que les recommandations de la Commission McLennan devaient être analysées en fonction du mandat et des priorités pour lesquels le

⁸¹ Première réponse à la p 3 [RPD, onglet 2].

⁸² Première réponse à la p 2 [RPD, onglet 2].

⁸³ Première réponse à la p 4 [RPD, onglet 2].

⁸⁴ Réponse du gouvernement du Canada au Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003 (29 mai 2006) [RPD, onglet 3].

⁸⁵ Deuxième réponse à la p 2 [RPD, onglet 3].

gouvernement venait d'être élu⁸⁶. Une liste sommaire des priorités budgétaires et des mesures de « responsabilité financière » du nouveau gouvernement était présentée dans la deuxième réponse⁸⁷. On y affirmait en outre que la population canadienne s'attendait à ce que les dépenses publiques soient raisonnables et proportionnelles à ces pressions économiques et ces priorités, et que la recommandation salariale formulée par la Commission McLennan ne tenait pas compte de cette réalité⁸⁸.

27. Il est significatif que le gouvernement n'ait pas tenté d'invoquer que la conjoncture économique canadienne n'était pas aussi solide qu'au moment de la première réponse. De fait, lorsque la deuxième réponse a été publiée, la conjoncture économique canadienne était très solide, la croissance économique réelle atteignant 2,8 % en 2006⁸⁹, et le gouvernement disposait d'un excédent budgétaire de 4,7 G\$⁹⁰ pour le premier trimestre de 2006 et de 13,2 G\$ pour l'exercice 2005-2006⁹¹.
28. Le 2 juin 2006, les procureurs de l'Association ont écrit au ministre de la Justice pour protester contre la publication de la deuxième réponse et inviter le gouvernement à revoir la position qui y était adoptée. L'Association disait aussi souhaiter que le projet de loi C-17 soit amendé en comité.
29. La lettre de l'Association faisait également valoir que les prétendues raisons invoquées dans la deuxième réponse n'étaient pas des « motifs légitimes » de s'écarter de la recommandation de la Commission en matière de traitements, comme l'exigeait la jurisprudence constitutionnelle pertinente⁹².
30. Le 31 juillet 2006, le ministre de la Justice a répondu en affirmant simplement que le gouvernement avait tenu compte des principes énoncés dans le *Renvoi relatif aux juges*

⁸⁶ Deuxième réponse à la p 4, 6 [RPD, onglet 3].

⁸⁷ Deuxième réponse à la p 6 [RPD, onglet 3].

⁸⁸ Deuxième réponse à la p 7 [RPD, onglet 3].

⁸⁹ Statistique Canada, Catalogue no 13-016-X, Indicateurs clés des comptes économiques à la p 22. L'indicateur est le produit intérieur brut (PIB) réel. [RPD, onglet 19]

⁹⁰ Ministère des Finances Canada, « La revue financière », janvier à mars 2006. L'excédent budgétaires était de 1,7 G\$ en janvier 2006 et de 4,1 G\$ en février 2006. En mars 2006, le déficit budgétaire était de 1,1 G\$. [RPD, onglet 20]

⁹¹ Ministère des Finances Canada, « Tableaux de référence financiers », octobre 2011. [RPD, onglet 21]

⁹² La Cour suprême, dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra* au para 183, mentionnait la nécessité pour le gouvernement de fournir un « motif légitime » de s'écarter des recommandations de la commission [RCD, onglet 25]. La Cour suprême a eu l'occasion d'expliquer cette exigence dans l'arrêt Bodner, *supra* aux para 23-27 [RCD, onglet 28].

de l'Î.-P.-É. et l'arrêt *Bodner* pour rédiger sa deuxième réponse⁹³. Le ministre a omis de répondre aux prétentions de l'Association à l'effet que, en ce qui a trait au processus, la deuxième réponse était invalide tant au regard de la *Loi sur les juges* qu'au regard de la Constitution, et, en ce qui a trait à sa teneur, qu'elle était inconstitutionnelle.

31. La deuxième réponse a été mise en œuvre par le projet de loi C-17⁹⁴, qui a reçu la sanction royale le 14 décembre 2006⁹⁵. Le traitement des juges puînés a été fixé rétroactivement au 1^{er} avril 2004 à 232 300 \$, plutôt qu'à 240 000 \$ comme c'eut été le cas si la recommandation de la Commission McLennan avait été suivie et que la première réponse eût été mise en œuvre. Au début du cycle suivant des commissions quadriennales, le traitement des juges puînés, indexé conformément à la loi en fonction de l'IREAE, s'élevait à 252 000 \$ au 1^{er} avril 2007, plutôt qu'à 262 240 \$ comme c'eut été le cas si la recommandation de la Commission McLennan avait été suivie et que la première réponse eût été mise en œuvre.

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

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

⁹³ L'énoncé fait dans l'arrêt *Bodner*, *supra* selon lequel le processus semblait fonctionner d'une manière satisfaisante au palier fédéral (para 12) doit être mis en contexte. L'arrêt *Bodner* portait sur les commissions qui venaient d'être créées dans quatre provinces en réponse au *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra*. Il avait été rendu à un moment précis (juillet 2005) après la première réponse du gouvernement au Rapport McLennan et avant la deuxième réponse (mai 2006). Il était donc possible à ce moment-là que la Cour Suprême ait considéré que le processus des commissions quadriennales était adéquat en ce qui concerne les juges de nomination fédérale. Les événements qui ont suivi ont prouvé le contraire.

⁹⁴ *Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux*, L.C. 2006, c. 11.

⁹⁵ Le fait que les partis de l'opposition, qui étaient majoritaires, n'aient pas amendé le projet de loi C-17 ne peut être considéré comme une acceptation par le Parlement de la façon dont le gouvernement s'est comporté. Si elle s'était opposée au projet de loi C-17 ou si elle y avait proposé des amendements au risque qu'il soit défait, l'opposition aurait vraisemblablement remporté une victoire à la Pyrrhus : certes, le projet de loi aurait été rejeté, ce qui aurait communiqué le désaveu du Parlement face à la conduite du gouvernement; mais la magistrature en aurait été quitte pour le statu quo, ce qui aurait constitué un recul par rapport à ce que le gouvernement nouvellement élu était prêt à accepter dans sa deuxième réponse. Ce résultat aurait été tout particulièrement injuste pour les juges habilités à opter pour le statut de juge surnuméraire conformément à la recommandation émise dans le Rapport Drouin de 2000, recommandation qui n'avait toujours pas été mise en œuvre. L'allocation prononcée par le sénateur Jaffer devant le Sénat le 6 décembre et le 13 décembre 2006 exposait ce dilemme [RPD, onglet 5].

juges, en conformité avec ses termes et dans le délai prévu par celle-ci, la deuxième réponse ne trouve absolument aucune justification dans la *Loi sur les juges*⁹⁶ ou dans le processus constitutionnel exposé dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*

33. La deuxième réponse, émanant d'un gouvernement nouvellement élu, a également eu pour effet de politiser le processus des commissions quadriennales puisque le gouvernement a cherché à justifier sa réponse sur la base de ses nouvelles priorités. L'Association et le Conseil estiment que la deuxième réponse était essentiellement l'expression du désaccord, pour des raisons politiques, d'un gouvernement nouvellement élu avec la réponse officielle donnée par le gouvernement précédent au rapport McLennan⁹⁷.
34. L'Association et le Conseil estiment en outre que le délai anormalement long de 2½ ans qui s'est écoulé entre la remise du Rapport McLennan et la mise en œuvre de cette deuxième réponse a non seulement miné l'efficacité du processus, mais a aussi privé les membres de la magistrature du bénéfice de l'augmentation de traitement à laquelle le gouvernement a ultimement consenti, en plus de faire perdre aux juges qui auraient pu opter plus tôt pour le statut de juge surnuméraire, si le gouvernement avait mis cette recommandation en œuvre plus rapidement, les bénéfices de ce statut.
35. L'Association et le Conseil ont exprimé ces préoccupations à la Commission Block, qui a convenu de leur pertinence, comme en atteste l'extrait suivant du rapport Block :

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

⁹⁶ Le paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges* prévoit que : « Le ministre donne suite au rapport de la Commission au plus tard six mois après l'avoir reçu ». La loi ne prévoit aucun rapport ultérieur. La Commission Block a fait part de ses vives inquiétudes au sujet de la publication de plus d'une réponse; voir le Rapport Block (2008) aux para 42-45 [RCD, onglet 30].

⁹⁷ La Commission Block a fait observer avec justesse que l'indépendance de la magistrature ne pouvait être perçue simplement comme une autre priorité du gouvernement et que la loi ne saurait aucunement justifier que l'augmentation de la rémunération des juges soit mesurée à l'aune de la « priorité des dépenses que le gouvernement a accordée pour attirer et garder des professionnels possédant des qualités et capacités aussi élevées dans le secteur public fédéral »; voir le Rapport Block (2008) au para 58 [RCD, onglet 30]

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

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

45. Même si l'efficacité de la Commission est très importante dans le contexte de la préservation de l'indépendance judiciaire, sur un plan connexe, son efficacité présumée influencera probablement la capacité des parties à convaincre les candidats d'accepter une nomination à de futures commissions. Les comités consultatifs, les commissions triennales et les commissions quadriennales ont accueilli des candidats qui estimaient comme un honneur de servir l'intérêt public dans ces fonctions; la Commission actuelle ne fait pas exception. Cependant, si l'on veut continuer d'attirer des candidats répondant aux besoins des futures commissions, il faudra dans une large mesure pouvoir leur assurer qu'ils prendront part à un processus qui est indépendant, objectif et efficace⁹⁸.

D. La Commission Block

36. La troisième commission quadriennale, la Commission Block, a été établie en octobre 2007. Elle était présidée par Sheila Block et ses deux membres étaient Paul Tellier,

⁹⁸ Rapport Block (2008) aux para 42-45 [RCD, onglet 30]. Voir aussi le témoignage de M. E. Cherniak, c.r., devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes (séance n° 24, 24 octobre 2006), 39^e législature, 1^{re} session [RPD, onglet 4].

C.C., c.r. et Wayne McCutcheon. La Commission Block a remis son rapport le 30 mai 2008.

37. Hormis les graves préoccupations exprimées par la magistrature au sujet du manque de sollicitude manifestée par le gouvernement à l'égard du processus de recours aux commissions quadriennales, comme en fait foi son dépôt de la deuxième réponse, le principal élément examiné par la Commission Block avait trait à la fixation du traitement des juges puînés. La Commission a également présenté quelques autres recommandations de fond.

1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond

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

Block a rejeté la position du gouvernement selon laquelle le groupe de comparaison le plus pertinent était constitué de tous les échelons des plus hauts cadres parmi les fonctionnaires fédéraux, soit EX 1-5, DM 1-4 et LA principaux (avocats d'expérience).

42. La Commission Block a aussi rejeté pour manque d'utilité la tentative de la part du gouvernement d'utiliser les données relatives aux revenus des juges avant leur nomination à l'appui de l'argument selon lequel les traitements actuels des juges ne constituent pas un élément dissuasif pour un grand nombre de juges qui jouissaient d'un revenu élevé avant leur nomination. Les membres de la magistrature s'étaient opposés à la collecte et à l'utilisation de ces données pour des raisons liées à la protection des renseignements personnels, à l'absence de fiabilité de ces données et à leur manque de pertinence.
43. La Commission Block en est venue à la conclusion que le point de comparaison pertinent au sein des sous-ministres principaux, soit ceux des niveaux DM-3 et DM-4, se situait au point médian de l'échelle salariale DM-3, plus la moitié de la rémunération maximale au rendement⁹⁹ à laquelle les sous-ministres de niveau DM-3 étaient admissibles. Dans le cas des avocats exerçant en pratique privée, la Commission Block a fait remarquer que, si l'écart de revenu entre les avocats du secteur privé et les juges devait continuer à se creuser de façon marquée, rien ne garantissait que le gouvernement pourrait continuer à attirer à la magistrature les candidats exceptionnels et les membres du Barreau les plus chevronnés au Canada.
44. En prenant comme point de comparaison le point médian de l'échelle salariale DM-3¹⁰⁰ plus la moitié de la rémunération au rendement admissible, la Commission Block obtenait un résultat de 276 632 \$ pour les sous-ministres de ce niveau pour l'exercice

⁹⁹ Dans son rapport de juillet 2011, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction utilisait l'expression « rémunération au rendement » comme synonyme de la rémunération à risque, bien que le gouvernement continue de qualifier la partie variable de la rémunération versée aux sous-ministres, y compris les primes, de « rémunération à risque » [RPD, onglet 13].

¹⁰⁰ Il ne faut pas confondre le « point médian » avec la médiane. Le point médian est simplement le point qui se situe à mi-chemin entre le point le plus haut et le point le plus bas de la fourchette de salaires théorique, tandis que la médiane correspondrait au salaire véritable de la personne se situant au milieu de la fourchette de personnes en allant du chiffre le plus bas au chiffre le plus haut. Le salaire moyen est un concept différent à la fois du point médian et de la médiane; il reflète le poids relatif de la fourchette de salaires, car il tient compte du montant des salaires et du nombre de personnes qui les gagnent.

2007-2008. Le traitement des juges puînés était de 252 000 \$ cette année-là, soit 91 % du traitement de référence DM-3¹⁰¹.

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

2. Observations et recommandations concernant le processus

48. La Commission Block a présenté quelques observations importantes au sujet du processus, l'une des plus importantes ayant trait au fait que les commissions quadriennales devaient préserver le processus des commissions quadriennales. La Commission Block a affirmé que les questions liées au processus ne devaient ni faire l'objet de discussions directes entre le gouvernement et la magistrature, car de telles discussions sont à déconseiller, ni faire l'objet d'un contrôle judiciaire, si tant est que ce soit possible, cette seconde option devant « être pesée avec soin »¹⁰². La Commission Block a ajouté :

¹⁰¹ Rapport Block (2008) au para 119 [RCD, onglet 30].

¹⁰² Rapport Block (2008) au para 33ff [RCD, onglet 30].

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

49. Outre les préoccupations exprimées au sujet de la publication de la deuxième réponse, une autre observation importante faite dans le Rapport Block a trait à la nécessité de respecter le consensus qui s'est dégagé autour de questions particulières au cours de l'enquête d'une commission antérieure et d'en tenir compte dans les prochains mémoires des parties¹⁰³. La Commission Block a cité, à titre d'exemple, la pertinence du niveau DM-3 comme point de comparaison.

3. La réponse du gouvernement au Rapport Block

50. En vertu de la *Loi sur les juges*, le ministre de la Justice avait l'obligation de répondre au Rapport Block au plus tard le 30 novembre 2008, soit six mois après avoir reçu celui-ci. Ce délai prévu par la loi a expiré sans que le ministre ne donne de réponse, tel que l'exigeait la Loi¹⁰⁴.
51. Le 11 février 2009, bien au-delà du délai strict prévu par la loi, le ministre de la Justice a publié une réponse dans laquelle il refusait de mettre en œuvre quelque recommandation que ce soit de la Commission Block. Il importe de souligner que la réponse du ministre ne rejetait aucune des recommandations de la Commission. Le ministre invoquait plutôt la crise économique qui avait débuté vers la fin de 2008 pour justifier la décision du gouvernement.
52. L'Association a diffusé un communiqué de presse le 11 février 2009, communiqué dans lequel elle déclarait que les juges de nomination fédérale reconnaissaient que l'économie canadienne était aux prises avec des défis sans précédent qui exigeaient diverses mesures temporaires. Toutefois, elle insistait sur le fait que les principes

¹⁰³ Rapport Block (2008) aux para 21 and 201 [RCD, onglet 30]

¹⁰⁴ *Loi sur les juges* au para 26(7) [RCD, onglet 24].

constitutionnels applicables exigeaient que les recommandations de la Commission Block soient réexaminées lorsque l'économie se serait redressée. L'Association a également exprimé sa vive inquiétude quant au fait que le ministre de la Justice avait violé le délai prévu par la loi pour la publication de sa réponse au Rapport Block.

E. La Commission Levitt

53. La quatrième commission quadriennale, la Commission Levitt, a été établie en décembre 2011. Elle était présidée par Brian Levitt et ses deux membres étaient Paul Tellier, C.C., c.r. et Mark Siegel. La Commission Levitt a remis son rapport le 15 mai 2011.
54. Tout comme c'était le cas de la Commission Block, le principal élément examiné par la Commission Levitt avait trait à la fixation du traitement des juges puînés. Dans le cadre de son examen de cet élément, la Commission Levitt devait toutefois tenir compte d'une demande inattendue du gouvernement, soit que cette Commission recommande que les rajustements annuels apportés au traitement des juges en fonction de l'IREAE soient plafonnés à 1,5 %. La Commission Levitt a également exprimé différentes préoccupations au sujet de l'avenir du processus même des Commissions.

1. Recommandation sur le traitement et autres recommandations de fond

55. Le traitement d'un juge puîné était de 281 100 \$ lorsque la Commission Levitt a entrepris son examen. L'Association et le Conseil ont proposé à la Commission Levitt d'adopter les recommandations de la Commission Block prospectivement à compter de la première année de la période quadriennale, ce qui aurait donné une augmentation de 4,9 % le 1^{er} avril 2012, y compris l'IREAE, et des augmentations de 2 % en 2013, en 2014 et en 2015, en sus de l'IREAE.
56. Le gouvernement a proposé que les traitements des juges soient maintenus à leur niveau d'alors et que les rajustements apportés aux traitements en fonction de l'IREAE soient limités à une augmentation annuelle de 1,5 % pour la période quadriennale. Le

gouvernement a reconnu qu'il prévoyait que cette proposition se traduise en réalité par une réduction des traitements des différents juges¹⁰⁵.

57. La Commission Levitt a rejeté le plafonnement de l'IREAE proposé par le gouvernement. La Commission Levitt a jugé que l'historique de la législation sur l'IREAE « démonstr[ait] clairement qu'on voulait en faire un élément majeur de la structure du régime régissant les traitements des membres de la magistrature, sans pour autant compromettre l'indépendance judiciaire, ce qui en fai[sai]t un élément qu'on [devait] aborder avec une grande prudence »¹⁰⁶. La Commission Levitt a en outre jugé que la charge additionnelle pour le trésor public que représentait le maintien de l'indexation prévue par la loi à ce moment-là plutôt que l'imposition d'un plafond de 1,5 % était minime.
58. La Commission Levitt a alors examiné les arguments des parties au sujet des groupes de référence pertinents et a conclu qu'un « certain degré d'équivalence » ou une « correspondance approximative » avec le point médian de l'échelle salariale DM-3 plus la moitié de la rémunération au rendement admissible était « utile pour juger du caractère adéquat de la rémunération des juges, parce qu'il s'agi[ssait] d'un concept aligné sur le jugement (plutôt que sur les mathématiques) et sur l'aspect multidimensionnel de l'analyse de la Commission »¹⁰⁷.
59. La Commission Levitt a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel elle devrait s'écarter des pratiques des commissions quadriennales précédentes et tenir compte de toutes les personnes payées par le trésor public, ou tenir compte à tout le moins du salaire moyen des sous-ministres sans la rémunération variable, si elle pensait devoir utiliser un groupe de référence du secteur public. En plus de remettre en question le bien-fondé de l'argument du gouvernement, la Commission Levitt a jugé que le fait d'adopter un groupe de référence compatible avec ceux qu'avaient utilisés les commissions quadriennales précédentes était conforme aux objectifs de la *Loi sur les juges* :

¹⁰⁵ Mémoire du gouvernement du Canada à la Commission Levitt, 23 décembre 2011, note de bas de page 10 [RPD, onglet 6].

¹⁰⁶ Rapport Levitt (2012) au para 51 [RCD, onglet 31].

¹⁰⁷ Rapport Levitt (2012) au para 48 [RCD, onglet 31].

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

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

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

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

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

cours d'appel provinciales et fédérale bénéficient d'un écart de traitement de 3 % par rapport aux juges puînés siégeant aux tribunaux de première instance provinciaux et fédéraux. Elle a également fait d'autres recommandations au sujet du statut de juge surnuméraire, des frais de représentation et de la pension des membres de la magistrature.

2. Observations et recommandations concernant le processus

63. En sus de ses recommandations sur les questions de fond, la Commission Levitt s'est penchée sur un certain nombre de questions liées au processus qui, selon elle, « [allaient] au cœur même de l'efficacité du système envisagé par la Cour suprême du Canada » dans l'arrêt *Bodner* et le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*¹⁰⁸.
64. La Commission Levitt a rejeté le point de vue du gouvernement selon lequel les questions de processus ne faisaient pas partie du mandat de la commission, concluant que chaque commission quadriennale avait un rôle important à jouer en veillant sur l'évolution du processus et, ce faisant, en « garanti[ssant] le respect des exigences constitutionnelles »¹⁰⁹.
65. La Commission Levitt a affirmé qu'à l'évidence, « on s'inquiète de plus en plus de voir le processus de la Commission perdre toute crédibilité auprès d'une partie prenante clé, c'est-à-dire la magistrature. En conséquence, le processus des Commissions quadriennales risque fort de se terminer comme celui des Commissions triennales »¹¹⁰. L'inquiétude de la Commission Levitt quant au sort du processus des commissions quadriennales l'a poussée à demander expressément au gouvernement et à la magistrature de déposer des mémoires consécutifs à l'audience relativement à la question de savoir « [ce qu'il fallait] faire pour éviter que le processus des commissions quadriennales connaisse le même sort que celui des commissions triennales[...]? » [notre traduction].
66. La Commission Levitt a présenté quatre recommandations en vue de contribuer à renforcer le processus. Premièrement, la Commission Levitt a recommandé que le gouvernement, au moment de formuler sa réponse, tienne compte du point de vue des

¹⁰⁸ Rapport Levitt (2012) au para 85 [RCD, onglet 31].

¹⁰⁹ Rapport Levitt (2012) au para 88 [RCD, onglet 31].

¹¹⁰ Rapport Levitt (2012) au para 92 [RCD, onglet 31].

membres bien renseignés et raisonnables à la fois du public et de la magistrature. La Commission Levitt craignait qu'une réponse qui ne tienne pas compte du point de vue de la magistrature ne puisse qu'exacerber davantage les doutes existants sur la crédibilité du processus :

La Commission ne croit pas qu'on puisse atteindre les objectifs constitutionnels du présent processus si le Gouvernement ne considère pas qu'un juge bien renseigné et raisonnable doit être convaincu que, tout au long du processus, le Gouvernement a fait preuve de bonne foi et a participé d'une façon respectueuse et non conflictuelle qui reflète le caractère d'intérêt public du processus. La magistrature est une partie prenante à ce processus et son intérêt y est manifeste. Le processus ne peut réussir que si le Gouvernement et la magistrature, agissant de façon raisonnable, croient qu'il est efficace. De plus, en ne mettant pas l'accent sur la magistrature, les observations du Gouvernement illustrent ce qui, de l'avis de la Commission, est le fondement de l'insatisfaction croissante de la magistrature face au processus¹¹¹.

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

¹¹¹ Rapport Levitt (2012) au para 99 [RCD, onglet 31].

tempérer la nature contradictoire du processus des commissions quadriennales et de le rendre plus efficace.

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

En terminant, la Commission veut insister à nouveau sur ses inquiétudes quant au fonctionnement actuel et à venir du processus quadriennal. La Commission est d'avis qu'une réponse explicite et à point nommé du Gouvernement à son rapport s'impose si l'on veut que la magistrature maintienne sa confiance dans le processus. La Commission est aussi d'avis qu'un exercice conjoint de réflexion sur l'expérience acquise lors de la tenue des quatre commissions quadriennales des douze dernières années serait opportun et respectueux du cadre juridique applicable. La Commission attend d'un tel exercice un regain de confiance de la part du Gouvernement et de la magistrature dans le processus quadriennal. À son avis, il en ressortira un régime plus efficace et qui permettra à toutes les parties prenantes de mieux trouver leur compte dans le processus des Commissions quadriennales à l'avenir¹¹².

3. La réponse du gouvernement au Rapport Levitt

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

¹¹² Rapport Levitt (2012) au para 121 [RCD, onglet 31].

parties et non adopter simplement les recommandations des Commissions précédentes. En ce qui concerne la recommandation relative au respect du consensus qui se serait dégagé sur des éléments particuliers dans le cadre de l'examen d'une Commission antérieure, qui visait en fait tout consensus s'étant dégagé du rapport d'une ou de plusieurs commissions quadriennales antérieures, la réponse du gouvernement comprenait une observation étonnante, à savoir qu'il ne pouvait y avoir consensus sur une question sans que *toutes les parties devant la Commission* s'entendent.

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

4. Modification de la *Loi sur les juges*

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