

DANS L'AFFAIRE DE LA *LOI SUR LES JUGES*, LRC (1985), c J-1, tel que
modifiée

COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 2015

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA
CONCERNANT L'ENQUÊTE MENÉE EN VERTU DU PARAGRAPHE 26(4) DE
LA LOI SUR LES JUGES

Christopher Rupar
Kirk G. Shannon
Ministère de la Justice
50, rue O'Connor, bureau 500
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Tél. : 613-670-6290/613-670-6270
Télec. : 613-954-1920

Avocats pour le gouvernement du
Canada

I. APERCU

1. L'indépendance judiciaire est « l'élément vital du caractère constitutionnel des sociétés démocratiques¹ ». La fonction de « crible institutionnel » exercée par la Commission pour établir si la rémunération des juges de nomination fédérales est suffisante contribue à la protection de l'indépendance judiciaire et au maintien de la confiance du public dans la magistrature et dans l'administration de la justice.

2. Le ministre de la Justice propose des modifications à la *Loi sur les juges* qui auraient pour effet de figer dans le temps la durée du service ouvrant droit à pension d'un juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature (« CCM »). La présente Commission est chargée, par voie d'application des facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, de se pencher sur les conséquences éventuelles des modifications proposées sur la suffisance de la rémunération des juges de nomination fédérale. La Commission, de son côté, contribue donc par son mandat à appuyer l'indépendance de la magistrature.

3. Il ressort de l'application de ces critères que les modifications proposées n'exercent aucune incidence sur la suffisance de la rémunération et des avantages sociaux des juges de nomination fédérale. Par contre, ces modifications renforceraient la confiance du public dans l'intégrité de ces juges.

II. MANDAT DE LA COMMISSION

4. Le mandat de la Commission est éclairé à la fois par des principes constitutionnels et par des dispositions législatives. Dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'I.P.E*², la Cour suprême du Canada a statué que toute modification de la rémunération ou des avantages sociaux des juges doit être étudiée par une commission indépendante, objective et efficace avant qu'on puisse l'adopter. La présente Commission a été établie en vertu de cette exigence et habilitée par la *Loi sur les juges* à « examiner la

¹ *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 RCS 56, p 70, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 1**

² *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'I.P.E*, [1997] 3 S.C.R. 3, paragraphe 133, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 2**

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 satisfaisants³ ».

5. Dans une lettre en date du 31 mai 2019⁴, le ministre de la Justice demande à la Commission d'examiner les effets possibles, sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges de nomination fédérale, d'une modification de la *Loi sur les juges* qui empêcherait l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le CCM.

6. La Commission doit mesurer les incidences potentielles des modifications dans l'optique du paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, disposition qui prescrit que la Commission doit mener son examen quadriennal en tenant compte des critères que voici : (1) l'état de l'économie au Canada; (2) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire; (3) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature; (4) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent⁵. Le ministre peut, sans égard à l'examen quadriennal, demander à la Commission d'examiner tout fait susceptible d'influer sur la rémunération des juges⁶. Les mêmes critères guident l'enquête de la Commission en la matière.

III. MODALITÉS DE RÉVOCATION D'UN JUGE

7. Le CCM est un organisme fédéral, composé des 41 juges en chef et juges en chef adjoints de nomination fédérale dans tout le pays, que préside le juge en chef de la Cour suprême du Canada⁷. Comme le prescrit l'article 63 de la *Loi sur les juges*, les plaintes concernant la conduite des juges de nomination fédérale et les protonotaires de la Cour fédérale sont adressées au CCM⁸. Les plaintes graves font ensuite l'objet d'une enquête et d'un examen par une série de comités du CCM. À chaque étape, le juge qui fait l'objet de

³ *Loi sur les juges*, LRC 1985, c J-1, paragraphe 26(1), **Recueil de documents du gouvernement**, onglet 3

⁴ Lettre adressée le 31 mai 2019 à la Commission d'examen de la rémunération des juges par le ministre David Lametti, ministre de la Justice, **Recueil de documents du gouvernement**, onglet 4

⁵ *Loi sur les juges*, précitée, paragraphe 26(1.1), **Recueil de documents du gouvernement**, onglet 3

⁶ *Ibid.*, paragraphe 26(4)

⁷ Conseil canadien de la magistrature, à propos du conseil (en ligne : https://www.cjc-ccm.gc.ca/french/about_fr.asp?selMenu=about_main_fr.asp), **Recueil de documents du gouvernement**, onglet 5

⁸ *Loi sur les juges*, précitée, articles 63-71, **Recueil de documents du gouvernement**, onglet 3

la plainte bénéficie d'importantes garanties d'équité procédurale, y compris la possibilité de présenter des observations par son avocat. En bout de compte, le CCM peut présenter au ministre de la Justice un rapport recommandant la révocation d'un juge de nomination fédérale.

8. Une fois que le CCM a formulé sa recommandation, le gouverneur général peut révoquer le juge à la suite d'une adresse conjointe de la Chambre des communes et du Sénat⁹.

9. Dans l'intervalle entre la recommandation du CCM et la révocation du juge par le gouverneur général, le juge peut demeurer en fonction et solliciter devant les tribunaux un contrôle judiciaire de la recommandation du CCM¹⁰.

IV. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

10. La *Loi sur les juges* accorde aux juges de nomination fédérale, à leur retraite, une pension égale aux deux tiers de leur dernier traitement¹¹. Tout juge est automatiquement admissible à une pleine pension s'il ou elle remplit l'une des trois conditions, prévues par la loi, qui fixent l'âge minimum et le nombre d'années d'exercice des fonctions¹². Les juges qui n'ont pas droit à une pension complète peuvent être admissibles à une pension réduite ou au prorata s'ils répondent à certains autres critères de base¹³. Le montant de la pension réduite varie en fonction de l'âge et de la durée d'exercice des fonctions, mais les montants annuels en jeu sont considérables. Les juges qui cessent leurs fonctions avant d'avoir satisfait à ces exigences de base n'ont droit qu'au remboursement de leurs cotisations¹⁴.

11. Un juge dont la révocation a été recommandée par le CCM peut donner l'impression d'avoir intérêt à prolonger le processus de révocation afin d'être admissible à une pension judiciaire complète ou au prorata. Le public peut estimer que le juge a contesté

⁹ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c 3, article 99.

¹⁰ *Canada (Conseil de la magistrature) c. Girouard*, 2019 CAF 148, paragraphes 108, 111-12, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 7**

¹¹ *Loi sur les juges*, précitée, article 42, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 3**

¹² *Loi sur les juges*, précitée, paragraphe 42(1)

¹³ *Loi sur les juges*, précitée, paragraphe 42(2) et article 43.1

¹⁴ *Loi sur les juges*, précitée, article 51

la recommandation du CCM en vue d'un gain financier, même si telle n'est pas son intention. Cela porte gravement atteinte à la confiance du public dans l'intégrité des juges nommés par le gouvernement fédéral, et aussi du système judiciaire dans son ensemble.

12. Le gouvernement du Canada propose donc des modifications à la *Loi sur les juges* qui suspendraient le compte des années de fonction ouvrant droit à pension dès la date de publication par le CCM de sa recommandation de révoquer le juge.

13. Par contre, les modifications comprendraient une disposition exigeant le plein calcul des années de fonction¹⁵, comme s'il n'y avait pas eu interruption, si la révocation recommandée était :

- rejetée par l'une des chambres du Parlement;
- rejetée par le ministre de la Justice dans les cas où la révocation n'est pas soumise à l'une ou l'autre des chambres du Parlement; ou
- annulée par un tribunal dont la décision est finale.

14. Les modifications proposées entreraient en vigueur le jour de la sanction royale et s'appliqueraient sans délai à toute révocation déjà recommandée à l'égard d'un juge qui demeure en fonction, ainsi qu'à toute recommandation future.

15. Par souci d'équité envers un juge dont la révocation a déjà été recommandée lors de l'entrée en vigueur des modifications, les recommandations ne s'appliqueraient que de façon prospective. Autrement dit, les années de fonction judiciaire du juge s'en tiendraient, aux fins du calcul ouvrant droit à pension, à la date d'entrée en vigueur. Les modifications n'entraîneraient pas la récupération du temps de service ouvrant droit à pension accumulé entre la date de la recommandation du CCM et la date d'entrée en vigueur des modifications.

¹⁵ C'est-à-dire les années où il a « exercé des fonctions judiciaires », *Loi sur les juges*, précitée, articles 42 et 43.1, **Recueil de documents du gouvernement**, onglet 3

16. De plus, les modifications suspendraient l'obligation de cotiser à la pension des juges les sept pour cent du traitement du juge dès que la durée de fonction ouvrant droit à pension est figée dans le temps par une recommandation de révocation.

17. Ces modifications prévoient qu'un juge qui demeure en fonction après que sa révocation est recommandée reçoit toute augmentation de traitement prescrite durant cette période. Mais si le juge a déjà droit à une pension à la date que sa révocation est recommandée, ces augmentations ne sont pas prises en compte dans le calcul de son droit à pension, à moins de rejet ou d'annulation de la recommandation de révocation par un tribunal.

V. Les modifications proposées n'ont aucune incidence appréciable sur la suffisance de la rémunération des juges

18. Il convient d'évaluer toute incidence des modifications proposées sur la suffisance de la rémunération des juges à la lumière du paragraphe 26 (1.1) de la *Loi sur les juges*. Sur les quatre critères applicables, seuls (2) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire, et (3) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, exercent une incidence directe dans ce contexte particulier. Les autres critères – l'état de l'économie au Canada et les autres « critères objectifs » – n'ont aucun rapport avec les modifications proposées. On voit mal la pertinence de l'état de l'économie au Canada pour décider si et quand le CCM doit recommander la révocation d'un juge, ce qui constitue le déclencheur de l'application des modifications proposées. En outre, aucun autre « critère objectif » pertinent en la matière n'a été identifié.

19. En ce qui concerne le deuxième critère, les modifications proposées n'ont aucune incidence sur le principe de la sécurité financière des juges, lequel pour sa part préserve l'indépendance judiciaire. Les modifications proposées ne sont pas applicables à la discrétion de l'exécutif. Ce n'est que lorsque le CCM, organisme quasi judiciaire qui exerce ses fonctions indépendamment des pouvoirs exécutif et législatif, recommande la révocation d'un juge pour motifs de conduite qu'est bloquée l'accumulation de ses années de service ouvrant droit à pension. Si la recommandation de révocation est rejetée ou annulée par un tribunal, le juge est intégralement crédité du temps ouvrant droit à pension

perdu, comme s'il n'y avait pas eu d'interruption. La sécurité financière du juge est donc protégée.

20. En ce qui concerne le troisième critère, on voit mal comment les modifications proposées dissuaderont les meilleurs candidats de poser leur candidature pour la magistrature. Les modifications ne touchent pas sensiblement l'éventail complet de la rémunération des juges. Comme indiqué précédemment, ce n'est que si le CCM (et non l'exécutif) recommande la révocation d'un juge que l'accumulation de service ouvrant droit à pension est bloquée. On imagine avec peine que les meilleurs candidats ne se porteraient pas candidats à des fonctions judiciaires parce qu'ils craindraient que l'accumulation de leur temps ouvrant droit à pension soit figée dans le temps.

21. En supposant même que la Commission juge que les modifications se répercutent de façon générale sur la rémunération des juges, la Cour suprême a statué que les baisses de rémunération des juges sont permises pour autant qu'elles n'abaissent pas le salaire sous le minimum requis par la charge de juge¹⁶. Ce n'est certainement pas le cas en l'espèce, car seule l'accumulation de temps ouvrant droit à pension est figée dans le temps lorsque la révocation d'un juge est recommandée. Cette recommandation n'a aucune répercussion sur la rémunération du juge.

22. À l'heure actuelle, les modifications proposées concernent peut-être un juge, lequel conteste sa révocation recommandée par le CCM. Il n'est pas rare que des modifications législatives se répercutent sur des personnes dont les droits sont enracinés dans une version de la loi antérieure aux modifications. On ne peut pas dire quand le CCM sera encore appelé à se pencher sur une allégation, concernant un juge de nomination fédérale, qui pourrait justifier sa révocation. Il ne peut donc y avoir aucune assurance ou garantie d'une période durant laquelle la loi serait modifiée sans toucher une ou plusieurs personnes.

23. Les modifications proposées élimineraient toutefois toute impression ou allégation qu'un juge conteste une recommandation du CCM dans le but de prolonger sa période

¹⁶ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (I.-P.É.)*, précitée, paragraphes 10, 147, *Recueil de documents du gouvernement*, onglet 2

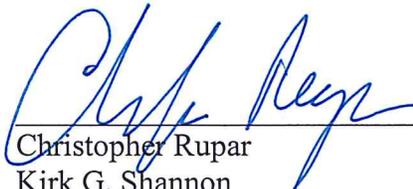
d'exercice des fonctions ouvrant droit à pension. Par conséquent, à l'instar d'autres réformes ou modernisations du système judiciaire, ces modifications contribueraient à renforcer et à accroître la confiance du public dans la magistrature et le système judiciaire¹⁷.

VI. CONCLUSION

24. Désireux de maintenir la confiance du public dans les juges nommés par le gouvernement fédéral, le gouvernement du Canada propose des modifications à la *Loi sur les juges* qui figeraient dans le temps l'accumulation du temps ouvrant droit à pension d'un juge lorsque le CCM recommande la révocation de celui-ci. Ces modifications, de nature prospective, protègent le droit de tout juge de contester une recommandation du CCM.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Daté à Ottawa, en Ontario, ce 19 jour de juillet 2019



Christopher Rupar
Kirk G. Shannon
Ministère de la Justice
50, rue O'Connor, bureau 500
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Tél. : 613-670-6290

Télec. : 613-954-1920

Avocats pour le gouvernement du Canada

¹⁷ *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, paragraphes 39-40, *Recueil de documents du gouvernement*, onglet 8; *Ell c. Alberta*, [2003] 1 RCS 857, paragraphes 37-38, *Recueil de documents du gouvernement*, onglet 9