

**Judicial Compensation and
Benefits Commission**



**Commission d'examen de la
rémunération des juges**

Chairperson/Présidente

Sheila Block

99 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

**Executive Director/
Directrice générale**
Jeanne N. Ruest

Commissioners/Commissaires

Paul Tellier P.C., C.C., Q.C.
Wayne McCutcheon

Tel./Tél. : 613-992-4304
e-mail/courriel :
info@quadcom.gc.ca

Le 30 mai 2008

L'honorable Robert Douglas Nicholson
Ministre de la Justice et Procureur général du Canada
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que je vous transmets le rapport et les recommandations de la troisième Commission d'examen de la rémunération des juges, soumis suivant les dispositions du paragraphe 26.(2) de la *Loi sur les juges*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

La présidente,

Sheila Block

Pièce jointe

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I – INTRODUCTION	1
Le processus du recours aux commissions quadriennales	1
L'indépendance judiciaire	2
Indépendance des commissaires	7
Mandat	7
Valeur de précédent des commissions quadriennales antérieures	8
Processus appliqué par cette commission	9
Protéger l'intégrité du processus des commissions	10
Réponse du gouvernement au rapport McLennan	14
Servir l'intérêt public	16
CHAPITRE II – TRAITEMENT DES JUGES	17
Traitement des juges puînés	17
État de l'économie au Canada	18
Le rôle de la sécurité financière des juges	21
La nécessité d'attirer des candidats exceptionnels à la magistrature	23
Augmentation des traitements proposée par l'Association et le Conseil	26
Augmentation des traitements proposée par le gouvernement	27
Comparateurs de rémunération	31
Comparateur DM-3	31
Comparateur des avocats qui exercent dans un cabinet privé	38
Recommandation concernant le traitement des juges puînés	40
Versement des intérêts sur les augmentations salariales rétroactives	41
Écart de rémunération entre les juges d'appel et de première instance	42
Mémoires antérieurs	43
Soumissions reçues	44
Positions des parties	45
Analyse	46
Évolution de la structure des cours supérieures	47
Membres <i>ex-officio</i> et nature des nominations judiciaires	48
Examen de la demande au regard de l'article 26	50
Nature institutionnelle versus nature individuelle	53
Fonctions d'appel exercées par les tribunaux et les juges de première instance	54
Considérations pratiques	55

L'incidence culturelle d'un écart de rémunération	58
Recommandation relative à l'écart de traitement en faveur des juges des cours d'appel	59
Traitement des autres juges	60
CHAPITRE III – PENSIONS DES JUGES	63
Pension des juges principaux des cours territoriales	63
Pension des juges de première instance qui ont déjà été juges à la cour d'appel	65
CHAPITRE IV – INDEMNITÉS	67
Allocation de déménagement après la retraite	67
Indemnité pour frais de représentation	68
CHAPITRE V – REMBOURSEMENT DES DÉPENSES LIÉES À LA PARTICIPATION DE LA MAGISTRATURE À UNE ENQUÊTE DE LA COMMISSION	71
CHAPITRE VI – AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DU PROCESSUS DE LA COMMISSION	75
Expertise en rémunération	75
Continuité en ce qui concerne le personnel	76
Consensus sur certaines questions	77
Documentation soumise par les parties	77
Rapports professionnels axés sur la coopération	78
CHAPITRE VII – CONCLUSION	79
Liste des recommandations	81
Liste des annexes	
Annexe A - Communiqué de presse et biographies des commissaires	
Annexe B - Liste des mémoires et lettres reçus par la Commission	
Annexe C - Liste des personnes ayant comparu devant la Commission aux audiences publiques des 3 et 13 mars 2008	

Rapport de la Troisième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1. La troisième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges (la « Commission quadriennale » ou « Commission ») a été établie en octobre 2007 par le gouverneur en conseil qui en a nommé les trois membres : la présidente Sheila R. Block et les commissaires Wayne McCutcheon et Paul M. Tellier, C.P., C.C., c.r.¹ Comme le prévoit la *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1 (et ses modifications) (« *Loi sur les juges* »), la Commission a pour mandat d'examiner la question à savoir si le traitement et autres prestations et avantages pécuniaires consentis aux juges de nomination fédérale sont satisfaisants. Son mandat s'étend sur quatre ans, soit jusqu'au 31 août 2011. La principale obligation de la Commission est d'examiner si la rémunération prévue par la Loi est suffisante et, dans les neuf mois suivant sa mise sur pied, de présenter au ministre de la Justice un rapport faisant état de ses recommandations². Le présent rapport donne suite à cette obligation.

Le processus du recours aux commissions quadriennales

2. Le processus du recours aux commissions quadriennales traduit l'exigence constitutionnelle selon laquelle la rémunération des juges doit être établie par un organe indépendant de l'exécutif et du législatif pour préserver leur indépendance³. La Cour

¹ Le communiqué de presse du 12 octobre 2007, annonçant les nominations, est reproduit à l'annexe A avec une courte biographie de chacun des commissaires. Les commissaires désirent exprimer leur plus vive reconnaissance envers Kate Wilson, M.A., LL.B., B.C.L., qui leur a fourni une aide inestimable et un soutien constant dans l'exercice de leur mandat. Ils remercient aussi la directrice exécutive, Jeanne Ruest, de ses conseils avisés et de son dévouement inlassable à tenir les diverses parties bien informées et à veiller à ce que le processus de la commission se déroule sans heurt.

² *Loi sur les juges*, par. 26(2).

³ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de Î.-P.-É.*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 125, 170 [*Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*].

suprême du Canada a énoncé cette exigence en 1997 dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale* (le « *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.* »)⁴. Le processus de la Commission actuelle s'inscrit en réponse directe à cette exigence.

L'indépendance judiciaire

3. Il vaut la peine de s'arrêter brièvement sur le concept de l'indépendance judiciaire, car ce principe est au cœur des travaux de la Commission. Comme l'a un jour fait observer feu le juge en chef du Canada, Antonio Lamer, le principe de l'indépendance judiciaire est difficile à comprendre et, peut-on dire, à articuler en raison de son caractère fondamental. Ce principe est tellement ancré dans notre culture juridique, tout comme la primauté du droit ou la présomption d'innocence, qu'on a tendance à le tenir pour admis. Cependant, « pour que ces principes fondamentaux demeurent vivants et actuels — des vérités contemporaines, et non des politiques cocardières », nous devons les revoir périodiquement et rappeler leurs racines⁵.

4. Il est toutefois difficile de surévaluer l'importance de l'indépendance judiciaire comme élément clé du maintien d'une saine démocratie. Pour en rappeler l'importance, il suffit de penser à ces sociétés qui n'ont pas su préserver jalousement ce principe. Même dans les sociétés comme la nôtre pour lesquelles l'histoire de l'indépendance judiciaire est marquante, le manque de vigilance pose un risque inacceptable; il faut s'employer activement à préserver l'indépendance judiciaire si l'on veut maintenir ce principe et le protéger des violations éventuelles.

5. Au Canada, l'indépendance judiciaire est un principe constitutionnel non écrit⁶. Ses origines remontent à l'*Act of Settlement* que le Parlement britannique a adoptée en 1701 pour garantir l'inamovibilité de la magistrature britannique⁷. Les énoncés de ce principe figurent dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, selon laquelle la constitution canadienne doit reposer sur « les mêmes principes que celle du

⁴ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *ibid.*

⁵ Allocution prononcée par le très honorable Antonio Lamer, C.P., juge en chef du Canada, devant le conseil de l'assemblée annuelle de l'Association du Barreau canadien (20 août 1994), p. 3-4 [inédit].

⁶ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *supra* note 3, par. 83.

⁷ *Act of Settlement* (R.-U.), 12 & 13 Will. 3, ch. 2, art. 3, par. 7.

Royaume-Uni », et au paragraphe 99(1) de la Constitution, qui s’inspire largement de l’*Act of Settlement*⁸. L’alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pose clairement l’indépendance judiciaire en contexte pénal en énonçant expressément le droit de toute personne inculpée d’une infraction criminelle à subir son procès devant « un tribunal indépendant et impartial⁹ ». Ces énoncés ne font pas le tour du principe de l’indépendance judiciaire; ils représentent plutôt des formulations du principe dans des contextes particuliers¹⁰.

6. L’indépendance judiciaire peut s’entendre sur un plan tant individuel que collectif. L’indépendance individuelle, souvent perçue comme étant « le noyau historique » du principe de l’indépendance de la magistrature, a été définie comme étant « la liberté complète des juges pris individuellement d’instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises¹¹ ».

7. L’indépendance institutionnelle permet aux tribunaux de jouer un deuxième rôle, qui a nettement un caractère constitutionnel :

[Elle] découle du rôle des tribunaux en tant qu’organes constitutionnels et protecteurs « de la constitution et des valeurs fondamentales qui sont enchâssées — la primauté du droit, la justice fondamentale, l’égalité, la préservation du processus démocratique [...] »

L’indépendance institutionnelle des tribunaux découle de la logique du fédéralisme, qui exige un arbitre impartial pour régler les conflits de compétence entre le fédéral et les provinces. Elle est en outre inhérente à la fonction juridictionnelle des tribunaux dans les litiges fondés sur la Charte, parce que les droits protégés par ce document sont des droits qui sont invoqués contre l’État¹².

8. Si l’on veut réaliser l’indépendance judiciaire, les juges doivent, à titre tant individuel que collectif, être libres d’agir sans ingérence de la part des parties qui comparaissent devant eux (y compris l’État) et de la part des pouvoirs exécutif et

⁸ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5, préambule, et par. 99(1) [*Loi constitutionnelle de 1867*]. *Renvoi relatif à l’Î.-P.-É.*, supra note 3, par. 106; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 26 [*Valente*].

⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 11, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

¹⁰ *Renvoi relatif à l’Î.-P.-É.*, supra note 3, par. 83.

¹¹ *Ibid.*, par. 123.

¹² *Ibid.*, par. 123-124.

législatif. Non seulement cette indépendance doit-elle exister dans les faits, mais il importe également que le public en perçoive l'existence.

9. Comme l'a souligné la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, l'indépendance judiciaire comporte trois caractéristiques essentielles : l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière¹³. Ces caractéristiques peuvent être axées sur la dimension individuelle ou collective de l'indépendance judiciaire, ou sur les deux pour ce qui est de la sécurité financière¹⁴.

10. La dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière oblige à éviter la politisation des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif et le pouvoir judiciaire. En pratique, cette exigence a trois implications principales :

- 1) Avant de modifier les traitements des juges, il faut appliquer un processus indépendant, efficace et objectif qui permette de fixer cette rémunération;
- 2) Le pouvoir judiciaire ne doit pas entamer de négociations concernant la rémunération avec les pouvoirs exécutif ou législatif;
- 3) Il y a un minimum requis en deçà duquel on ne peut réduire les traitements des juges¹⁵.

11. Selon l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures doivent être fixés et fournis par le Parlement. Celui-ci s'acquitte de cette obligation aux termes de la *Loi sur les juges*, qui inclut également les dispositions liées aux traitements, allocations et pensions des juges des tribunaux fédéraux (Cour suprême du Canada, cours fédérales et Cour canadienne de l'impôt).

12. Pour éviter de violer le principe de l'indépendance judiciaire, le Parlement ne peut modifier les traitements des juges de nomination fédérale avant d'appliquer un processus « indépendant, efficace et objectif qui permette de fixer la rémunération des juges » — le processus des commissions quadriennales. La Commission sert de « crible institutionnel »

¹³ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, supra note 3, par. 115, citant *Valente*, supra note 8, par. 27, 40, 47.

¹⁴ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *ibid.*, par. 119-121.

¹⁵ *Ibid.*, par. 133-135.

visant à empêcher que l'établissement des traitements des juges « ne serve de moyen d'exercer des pressions politiques sur la magistrature par le biais de la manipulation financière¹⁶ ».

13. Le processus des commissions quadriennales est la troisième itération d'un processus adopté pour fixer la rémunération des juges. Avant le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, entre 1982 et 1996, les recommandations concernant cette rémunération émanaient d'un processus de commissions triennales établies en vertu de la *Loi sur les juges*. En dépit des efforts de cinq commissions distinctes, ce processus a été largement perçu comme un échec : il n'obligeait en rien le gouvernement à répondre aux recommandations de la commission et le gouvernement pouvait donc choisir de ne pas tenir compte de la majorité des recommandations et, par conséquent, de ne pas les mettre en œuvre. En revanche, le processus des commissions triennales avait remplacé, à son tour, l'usage de faire examiner le traitement et les prestations des juges par des comités consultatifs, usage que la magistrature ne considérait pas comme suffisamment indépendant¹⁷.

14. Le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.* a non seulement confirmé la nécessité d'établir un processus de recours à des commissions, mais il a fourni d'importants paramètres quant à la forme à donner à ce processus. Comme l'a souligné la Commission Drouin dans le rapport de la première commission quadriennale, une commission de la rémunération doit avoir les caractéristiques suivantes :

Les membres des commissions d'examen de la rémunération doivent bénéficier d'une certaine inamovibilité, dont la durée peut varier;

Les nominations aux commissions d'examen de la rémunération ne doivent pas relever entièrement de l'un des trois pouvoirs;

Les recommandations de la commission concernant la rémunération des juges doivent être présentées en s'appuyant sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique;

Il est préférable que la loi constituant la commission stipule une liste non exhaustive des facteurs pertinents qui pourraient la guider dans ses délibérations;

¹⁶ *Ibid.*, par. 170.

¹⁷ Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges, soumis au ministre de la Justice du Canada, 31 mai 2000, p. 2 [Rapport Drouin].

Il faut appliquer le processus des commissions d'examen de la rémunération avant de mettre en œuvre quelque modification ou réduction des traitements des juges;

Afin de parer au risque que l'inaction du gouvernement entraîne une réduction du traitement réel des juges en raison de l'inflation, la commission doit se réunir, au moins tous les trois à cinq ans, afin d'examiner si les traitements des juges sont adéquats au fil du temps;

Les rapports des commissions d'examen de la rémunération doivent avoir « un effet concret sur la détermination des traitements des juges ». Par conséquent, même s'il n'est pas nécessaire de donner force exécutoire au rapport, l'autorité législative ou exécutive responsable doit au moins y donner suite, de façon formelle, à l'intérieur d'un délai précis;

Enfin, l'exécutif ou l'assemblée législative, selon le cas, doit être prêt à justifier toute décision de rejeter une ou plusieurs des recommandations fournies dans un rapport de commission de la rémunération, au besoin, devant une cour de justice¹⁸.

15. La conception et l'adoption d'un processus précis ont toutefois été laissées à chaque gouvernement¹⁹. Le processus des commissions quadriennales intègre les éléments qui précèdent de la manière suivante :

Les commissaires sont nommés à titre inamovible, sous réserve de la révocation motivée que prononce le gouverneur en conseil. Leur mandat est d'une durée de quatre ans (paragraphe 26.1 (2) et (3) *Loi sur les juges*).

La Commission est composée de trois personnes nommées par décret du gouverneur en conseil. Deux des nominations sont faites sur proposition, dans un cas, de la magistrature, dans l'autre, du ministre de la Justice du Canada. Les deux personnes ainsi nommées proposent pour le poste de président le nom d'une troisième disposée à agir en cette qualité (paragraphe 26.1 (1) *Loi sur les juges*).

La Commission commence ses travaux le 1^{er} septembre 1999 et remet un rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice dans les neuf mois qui suivent; elle refait le même exercice, dans le même délai, à partir du 1^{er} septembre tous les quatre ans par la suite (paragraphe 26 (2) *Loi sur les juges*).

Le ministre de la Justice donne suite au rapport de la Commission au plus tard six mois après l'avoir reçu (paragraphe 26 (7) *Loi sur les juges*).

La Commission fait son examen en tenant compte de la liste non exhaustive de facteurs objectifs énoncés dans la *Loi sur les juges* (paragraphe 26 (1.1) *Loi sur les juges*).

¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *supra* note 3, par. 167.

L'aboutissement est donc un processus prévu par la loi mais néanmoins régi par les exigences constitutionnelles qui ont amené à légiférer à ce sujet.

Indépendance des commissaires

16. Il importe de souligner que, même si le processus de nomination des commissaires prévoit que la magistrature et le gouvernement fédéral proposent chacun une personne, de manière à assurer à la Commission une composition représentative des parties²⁰, et que ces personnes proposent à leur tour un candidat à la présidence, les trois commissaires fonctionnent de manière entièrement indépendante des parties qui les ont nommés²¹. Nous faisons nôtre cette affirmation de la Commission McLennan : « [l]es membres de la Commission n'ont aucune obligation d'allégeance envers les auteurs de leur désignation et la Commission a travaillé de manière entièrement indépendante²² ».

Mandat

17. Tel qu'il est mentionné plus haut, la Commission est chargée d'examiner la question de savoir si les éléments de rémunération suivants sont satisfaisants :

- a) les traitements et autres prestations prévues par la *Loi sur les juges*,
- b) les avantages pécuniaires consentis aux juges²³.

18. 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;

²⁰ *Assoc. des juges de la cour provincial du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice); Assoc. des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion); Bodner c. Alberta; Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général); Minc c. Québec (Procureur général)*, [2005] 2 R.C.S. 286, par. 16 [Bodner].

²¹ Pour la présente commission, la magistrature a proposé M. Tellier, et le gouvernement, M. McCutcheon; ces personnes ainsi nommées ont proposé M^{me} Block à titre de présidente de la Commission.

²² Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux, présenté au ministre de la Justice du Canada, 31 mai 2004, p. 3 [Rapport McLennan].

²³ *Loi sur les juges*, art. 26.

- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent²⁴.

19. Suivant les indications de la Cour suprême, ces facteurs nous ont guidés dans nos délibérations²⁵. Nous examinerons de façon plus détaillée l'importance particulière de chacun de ces facteurs dans d'autres sections du rapport.

20. La durée du mandat de la Commission aide aussi à en saisir la portée. Notre enquête est orientée vers l'avenir et doit permettre d'évaluer si la rémunération des juges est satisfaisante, sur une période de quatre ans, sachant que la prochaine commission ne présentera pas ses recommandations avant le printemps 2012.

Valeur de précédent des commissions quadriennales antérieures

21. Tel qu'il est mentionné plus haut, notre Commission est la troisième dite quadriennale. Aussi pouvons-nous profiter des travaux menés par les deux précédentes, les Commissions Drouin et McLennan. Même si nous ne sommes pas liés par les conclusions de ces commissions — « chaque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte²⁶ », — ces conclusions constituent néanmoins une partie importante de la toile de fond et du contexte dont une commission doit tenir compte et nous avons étudié attentivement les deux rapports et les leçons qui ont été tirées des applications antérieures de ce processus²⁷. Plus loin dans le rapport, nous proposons aussi des moyens qui permettent de consolider les travaux des commissions précédentes grâce au recours aux commissions, tout en respectant l'indépendance des futures commissions quadriennales²⁸.

²⁴ *Ibid.*, art. 26.

²⁵ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *supra* note 3, par. 173.

²⁶ *Bodner*, *supra* note 20, par. 15.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Voir plus loin au chapitre VI «Amélioration de l'efficacité du processus de la Commission»

Processus appliqué par cette commission

22. La composition de la Commission a été annoncée le 12 octobre 2007²⁹.

23. En novembre, nous avons publié un avis qui a été affiché sur le site Web de la Commission et a paru dans divers journaux de tout le pays. Nous fournissions ainsi un calendrier provisoire de notre examen et invitions les parties intéressées à nous présenter des observations sur toute question relevant de notre mandat³⁰.

24. Les premières observations et les premiers mémoires soumis en décembre 2007, ont été affichés sur notre site Web. Les commentaires concernant ces soumissions ou les réponses à celles-ci ont été transmis à la Commission avant la fin de janvier 2008³¹.

25. Les demandes de comparution devant la Commission devaient nous parvenir au plus tard le 22 janvier 2008. Des audiences publiques ont été tenues à deux dates distinctes. La première journée d'audience a eu lieu le lundi 3 mars 2008, dans les locaux du Tribunal canadien du commerce extérieur, et la seconde le 13 mars 2008, aux bureaux du Tribunal canadien des droits de la personne³².

26. Tel que nous l'avons mentionné plus haut, outre les diverses soumissions reçues, nous avons examiné avec soin les rapports des commissions quadriennales Drouin et McLennan et les réponses que le gouvernement y a faites. Nous avons aussi étudié les rapports des diverses commissions triennales qui ont précédé le recours aux commissions quadriennales³³. Nous nous sommes penchés sur les divers rapports du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction³⁴. Nous avons aussi étudié la jurisprudence pertinente, y compris les diverses décisions de la Cour suprême

²⁹ Le communiqué confirmant les nominations figure à l'annexe A.

³⁰ En ligne: <http://www.quadcom.gc.ca/pg_Notices.en.php>.

³¹ Une liste de toutes les soumissions reçues par la Commission figure à l'annexe B.

³² Une liste de toutes les parties qui ont comparu devant la Commission lors des audiences publiques figure à l'annexe C. La transcription de ces débats est disponible au bureau de la Commission.

³³ Les cinq commissions triennales étaient les Commissions Lang (1983), Guthrie (1987), Courtois (1990), Crawford (1993) et Scott (1996).

³⁴ Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a publié neuf rapports, dont le premier en janvier 1998.

sur l'indépendance judiciaire, notamment celles qu'elle a rendues dans le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.* et dans l'affaire *Bodner*, qui a été rendue publique après le dépôt du rapport de la Commission McLennan.³⁵

27. Au fil de notre examen, nous sommes demeurés en rapport avec les parties principales, demandant les éclaircissements et renseignements supplémentaires dont nous avons besoin pour faciliter nos travaux.

Protéger l'intégrité du processus des commissions

28. La magistrature, représentée par l'Association canadienne des juges des cours supérieures et par le Conseil canadien de la magistrature (« l'Association et le Conseil »), nous a fait part de ses inquiétudes quant au processus des commissions. Dans sa réponse, le gouvernement a affirmé que ces questions ne relevaient pas de nous, à proprement parler, et qu'elles devraient plutôt faire l'objet de discussions directes entre les parties. Nous voulons donc examiner la question de notre compétence de nous occuper « de questions de processus » en termes généraux, puis de nous pencher expressément sur l'une des préoccupations relatives au processus, exprimée dans la présente affaire.

29. Il devient manifeste en se référant aux origines du recours aux commissions quadriennales, qu'il a fallu un long cheminement pour atteindre un processus répondant aux trois facteurs énoncés par la Cour suprême : indépendance, objectivité et efficacité. Le processus actuel remplace celui des commissions triennales qui a été largement perçu comme étant très peu efficace; quant à elles, les commissions triennales avaient déjà remplacé à leur tour le processus des comités consultatifs qui n'était pas considéré comme suffisamment indépendant.

30. Dans leurs rapports respectifs, toutes les commissions triennales ont fait abondamment état des questions de processus. En fait, à l'époque de la cinquième commission triennale, le gouvernement a demandé expressément l'aide de la commission

³⁵ Le rapport de la Commission McLennan a été présenté au ministre de la Justice le 31 mai 2004 et la Cour suprême a énoncé ses motifs dans l'arrêt *Bodner* le 22 juillet 2005. Rapport McLennan, *supra* note 22; *Bodner*, *supra* note 20.

sur la question des processus, l'invitant à recommander des moyens d'aborder certaines inquiétudes tenaces liées au processus³⁶. Il est permis de croire que les nombreuses préoccupations soulevées par rapport à l'intégrité des processus propres aux commissions triennales ont fini par mener à leur effondrement.

31. Contrairement aux processus qui l'ont devancé, celui des commissions quadriennales bénéficie d'indications explicites, qui ont été données par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.* et plus récemment dans l'affaire *Bodner*, au sujet des implications de l'exigence constitutionnelle d'une commission indépendante, objective et *efficace*. Nous sommes tous redevables des orientations prescrites par la magistrature et, bien que le choix d'un processus particulier et que divers éléments de la conception du processus aient été laissés expressément à chaque gouvernement, le processus demeure régi par les exigences constitutionnelles énoncées dans ces décisions.

32. Le fait que la Commission est structurée de manière à corriger certaines lacunes qui avaient compliqué la tâche de commissions précédentes, ne signifie pas que les commissions quadriennales n'auront plus à traiter des questions de processus ou qu'elles ne devraient plus formuler d'observations à ce sujet lorsque ces questions se posent. Au contraire, le recours aux commissions quadriennales est encore relativement nouveau et l'histoire permet de croire que des questions de processus continueront de surgir au fil de l'évolution du 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.

³⁶ Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges, présidée par David W. Scott, c.r., 30 septembre 1996, p. 1 [Rapport Scott].

34. Même si la Cour suprême a indiqué que l'interdiction visant les négociations directes avec le gouvernement concerne les questions de traitement et n'interdit pas nécessairement les autres types de négociations³⁷, dans bien des cas, il peut être difficile de séparer clairement les négociations ayant trait au processus de fixation de la rémunération des juges de celles portant sur le fond, qui sont interdites. Dans le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, la Cour a laissé entendre qu'il serait acceptable que les gouvernements et la magistrature entament des négociations sur la forme à donner à une commission de la rémunération³⁸. Cet exemple de négociation sur le processus était acceptable précisément parce que celle-ci portait sur des questions de processus dans l'abstrait, totalement séparée de toute discussion sur le bien-fondé de recommandations précises. Si des inquiétudes ont trait à une application particulière du processus, cependant, nous sommes d'avis que des négociations entre les parties risquent davantage de contrevenir à l'interdiction. Il faudrait peut-être une analyse déraisonnable pour distinguer les inquiétudes entourant le processus qui ont trait à la mise en œuvre, par exemple, des recommandations formulées par une commission particulière.

35. Les arrêts de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.* et dans *Bodner* montrent clairement que la magistrature peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir un contrôle des décisions du gouvernement ayant trait aux questions de traitement des juges³⁹. Il est cependant tout aussi clair que cette option est un dernier recours et que le fait de s'en prévaloir comporte de sérieuses implications⁴⁰. Comme la Cour suprême l'a indiqué dans l'arrêt *Bodner*, les poursuites ayant trait à ces questions « donnent une piètre image de ceux qui y sont associés⁴¹ ». Elle a aussi exprimé l'espoir que les tribunaux

³⁷ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *supra* note 3, par. 191.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, par. 180; *Bodner*, *supra* note 20, par. 28.

⁴⁰ Comme le mentionnait la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, « [l]e fait de porter une affaire en justice, particulièrement de s'adresser à notre Cour, est la solution de dernier recours des parties qui ne peuvent s'entendre sur leurs droits et responsabilités juridiques. Il s'agit d'une démarche très sérieuse. Dans les cas qui nous occupent, cette démarche est d'autant plus sérieuse du fait que les litiges opposent deux organes fondamentaux de notre régime constitutionnel - l'exécutif et le judiciaire - qui jouent tous deux des rôles importants et interdépendants en matière d'administration de la justice ». *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *ibid.*, par. 7.

⁴¹ *Bodner*, *supra* note 20, par. 12.

soient rarement appelés à intervenir⁴²; non seulement les litiges entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif peuvent-ils susciter des tensions entre les parties, mais ils risquent en outre réellement de ternir la perception des juges et du système judiciaire par le public.

36. De plus, dans l'arrêt *Bodner*, le fait que la Cour suprême s'emploie à énoncer une norme de contrôle judiciaire à l'égard des réponses du gouvernement aux recommandations des commissions donne à penser que le type de contrôle envisagé comme solution de dernier recours visait plutôt le contenu de la réponse du gouvernement que les questions liées au processus des commissions⁴³.

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.

38. Bien que « chaque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte⁴⁴ », elles peuvent suggérer, au profit des futures commissions, des moyens d'améliorer l'efficacité du processus actuel, et plusieurs ont choisi de le faire. Les Commissions Drouin et McLennan se sont toutes deux penchées sur les questions de processus pertinentes dans leurs rapports⁴⁵ et nous avons fait de même à la fin de notre rapport, formulant plusieurs suggestions concernant l'efficacité du processus⁴⁶. Il est

⁴² *Ibid.*, par. 28.

⁴³ *Ibid.*, par. 28-44.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 15.

⁴⁵ Voir « Remarques sur la méthode », Rapport Drouin, *supra* note 17, pp. 121-125; voir aussi « Recommandations pour des améliorations », Rapport McLennan, *supra* note 22, pp. 99-103.

⁴⁶ Voir au chapitre VI plus loin « Amélioration de l'efficacité du processus de la Commission ».

toutefois une question de processus à laquelle nous souhaitons nous attaquer dès le début en raison de son importance, et c'est la question de la réponse du gouvernement au rapport de la Commission McLennan.

Réponse du gouvernement au rapport McLennan

39. La Commission McLennan a publié son rapport le 31 mai 2004, comme l'exige la *Loi sur les juges*. Le gouvernement a rendu publique sa réponse à ce rapport le 20 novembre 2004, dans le délai imparti par cette loi. En mai 2005, il a déposé un projet de loi, fondé sur cette réponse, qui est cependant mort au Feuilleton à la dissolution du Parlement, en novembre 2005.

40. Un nouveau gouvernement a été élu en janvier 2006. Après avoir occupé ses fonctions pendant quatre mois, le ministre de la Justice de l'époque a rendu publique une deuxième réponse au rapport McLennan le 29 mai 2006. Le surlendemain, le gouvernement a déposé un projet de loi, fondé sur cette deuxième réponse, qui a reçu la sanction royale en décembre 2006.

41. Dans leurs soumissions (écrites et orales), l'Association et le Conseil ont exprimé de vives inquiétudes à la perspective de la publication d'une deuxième réponse, en principe d'abord et compte tenu de son effet particulier ensuite, dans le cas qui nous occupe :

[TRADUCTION] [45] La *Loi sur les juges* ne prévoit pas plus d'une réponse de la part du gouvernement. L'Association et le Conseil sont fortement convaincus que la multiplicité des réponses sape l'exigence constitutionnelle cardinale de l'efficacité et déroge au motif de la Cour suprême d'exiger du gouvernement qu'il donne suite officiellement, avec diligence, au rapport d'une commission.

[46] L'Association et le Conseil affirment que la deuxième réponse était essentiellement l'expression, par le gouvernement nouvellement élu, d'un désaccord fondé sur des raisons politiques, face à la réponse officielle d'un précédent gouvernement au rapport McLennan. La réponse initiale a été donnée conformément à la *Loi sur les juges* et dans le délai imparti par celle-ci, mais la deuxième n'a aucun statut selon cette loi ou le processus constitutionnel exposé dans le *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*⁴⁷

⁴⁷ Soumission de l'Association et du Conseil, 14 décembre 2007, par. 45-46 [Soumission de l'A. et C.].

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.

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 efficace.

Servir l'intérêt public

46. Nous avons tenu compte du fait que, selon les indications de la Cour suprême, dans le recours aux commissions, celles-ci « n'agissent pas à titre d'arbitre de différends ni à titre de tribunal judiciaire⁴⁸ ». Nos recommandations concernant les traitements des juges sont formulées avec un objectif en tête : préserver et accroître l'indépendance judiciaire. Et cet objectif, nous sommes conscients de chercher à l'atteindre non pas comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de réaliser un ensemble d'objectifs qui sont essentiels à un intérêt social fondamental : conserver la confiance du public dans l'impartialité des juges et maintenir la primauté du droit⁴⁹. La présentation de notre rapport est la première démarche de cet important processus prévu dans la loi; nous attendons avec impatience la réponse du gouvernement à nos recommandations et nous comptons sur sa bonne foi, et sur celle du Parlement, pour exercer la diligence voulue de manière que cette réponse porte des fruits sur le plan législatif.

⁴⁸ *Bodner, supra* note 20, par. 14.

⁴⁹ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É., supra* note 3, par. 9-10, 173, 193.

CHAPITRE II

TRAITEMENT DES JUGES

1) Traitement des juges puînés

47. En vertu de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le parlement du Canada a la responsabilité de fixer et de payer les salaires de tous les juges des cours supérieures.

L'article 100 prévoit ce qui suit :

Les salaires, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours des successions de la Nouvelle-Écosse et du 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.

48. L'article 101 de la Constitution, qui accorde au gouvernement fédéral le pouvoir de créer une cour générale d'appel pour le Canada (la Cour suprême) et des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada (les cours fédérales et la Cour canadienne de l'impôt), précise que le gouvernement fédéral est également responsable du maintien de tout tribunal ainsi créé, notamment du traitement des juges qui y sont nommés.

49. Le processus précisé dans la *Loi sur les juges* sert à fixer les traitements versés à cet ensemble de juges nommés par le gouvernement fédéral. Comme il a été mentionné précédemment, le paragraphe 26(1.1) de cette loi prévoit que [l]a 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.

50. Nous examinons les trois premiers facteurs dans les prochaines sections du présent rapport. Le quatrième facteur est abordé plus loin dans le rapport sous les en-têtes « Écart salarial entre les juges d'appel et de première instance » et « Traitement des autres juges ».

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

51. Le gouvernement, dans son mémoire à la Commission, fait référence à l'Énoncé économique déposé par le ministre des Finances le 30 octobre 2007. De l'avis du gouvernement, cet énoncé

... démontre la robustesse continue de l'économie canadienne, mais souligne également la turbulence récente des marchés financiers mondiaux découlant largement des événements que connaissent le secteur immobilier et les marchés de l'hypothèque aux États-Unis, ainsi que de l'augmentation rapide de la valeur du dollar canadien qui ont donné lieu à une incertitude croissante concernant la croissance économique à court terme au Canada et à l'étranger⁵⁰.

52. Le gouvernement signale qu'« on projette une augmentation de 2,3 % [de l'inflation (fondée sur l'Indice des prix à la consommation)] en 2007 et une augmentation de 2,2 % en 2008. Toutefois, la réduction de la TPS à compter du 1^{er} janvier 2008 devrait probablement entraîner une révision à la baisse de cette prévision. Le taux d'inflation pour la période de 2009 à 2012 devrait être de 2 % »⁵¹.

53. Compte tenu de ces données économiques, le gouvernement est d'avis que la Commission doit :

... entreprendre son analyse à la lumière de l'état de l'économie du Canada et de la situation économique et financière globale du gouvernement et des priorités économiques et sociales de son mandat. Deuxièmement, toute augmentation de la rémunération des juges doit être raisonnable et justifiable en fonction de la priorité des dépenses que le gouvernement a accordées pour attirer et garder des professionnels possédant des qualités et capacités aussi élevées, voire exceptionnelles, dans le secteur public fédéral⁵².

⁵⁰ Mémoire du gouvernement du Canada, 14 décembre 2007, par. 20 [Mémoire du gouvernement].

⁵¹ *Ibid.*, par. 21.

⁵² *Ibid.*, par. 18.

54. L'Association et le Conseil partagent le point de vue du gouvernement en ce qui a trait aux conditions économiques générales au Canada. Toutefois, ils ne partagent pas l'avis du gouvernement selon lequel la Commission devrait tenir compte des priorités économiques et sociales ainsi que de la priorité des dépenses du gouvernement. Selon eux, la Commission ne peut, selon le critère des conditions économiques qui prévalent, [TRADUCTION] « être influencée par des priorités sociales et économiques du gouvernement pour justifier un niveau salarial qui compromettrait d'autres critères prévus par la loi, en particulier le troisième critère, à savoir la nécessité d'attirer des candidats exceptionnels à la magistrature »⁵³.

55. L'Association et le Conseil font également référence au mémoire de l'Association du Barreau canadien pour établir que les priorités du gouvernement devraient normalement inclure la rémunération des juges. L'Association du Barreau canadien fait le commentaire suivant sur la façon dont la Commission devrait, à son avis, être guidée lorsqu'elle considère le critère des conditions économiques qui prévalent :

[TRADUCTION] L'ABC reconnaît que la rémunération des juges provient des recettes du gouvernement et que les demandes concurrentielles sur les fonds publics peuvent réduire le montant qui aurait pu autrement être consacré au traitement des juges. L'ABC admet également qu'un dollar dépensé à l'égard des traitements ou des avantages des juges est un dollar qui ne peut être consacré à une autre priorité (ou qui ne peut être recueilli). Cependant, l'indépendance judiciaire n'est pas seulement une priorité gouvernementale. Il s'agit, pour les raisons susmentionnées, d'un impératif constitutionnel. Avant de pouvoir invoquer des priorités concurrentes afin de réduire le montant de ce qui constitue un traitement approprié pour les juges aux yeux de la Commission, le gouvernement doit présenter des preuves concluantes d'autres obligations fiscales pressantes aussi importantes que l'indépendance judiciaire⁵⁴.

56. Au cours de l'audience publique tenue par la Commission le 3 mars 2008, l'Association du Barreau canadien a réitéré son point de vue selon lequel la Commission n'est pas obligée de tenir compte des priorités gouvernementales au-delà de la capacité du gouvernement de verser les traitements recommandés par la Commission. De l'avis de

⁵³ Réponse de l'Association et du Conseil, 28 janvier 2008, par. 7 [Réponse de l'A. et C.].

⁵⁴ Mémoire de l'Association du Barreau canadien, décembre 2007, par. 6 [souligné ajouté] [Mémoire de l'ABC].

l'Association du Barreau canadien, si la Commission devait tenir compte de ces priorités, cela la placerait dans un [TRADUCTION] « processus fortement politisé »⁵⁵.

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 »⁵⁶. Dans les soumissions écrites et orales qu'il nous a présentées, le gouvernement n'a pas soulevé d'obligations fiscales pressantes qui pourraient influencer nos recommandations. Dans son budget de 2008, le gouvernement signale que « l'économie canadienne est en expansion depuis 16 ans, et les facteurs économiques fondamentaux du pays sont solides »⁵⁷. Il signale également que « fort d'une économie solide, le Canada est bien préparé à composer avec la période d'incertitude économique actuelle découlant du ralentissement de l'économie américaine et de la turbulence des marchés financiers à l'échelle mondiale »⁵⁸.

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

⁵⁵ Présentation de l'Association du Barreau canadien, transcription de l'audience publique de la Commission quadriennale du 3 mars 2008, p. 230.

⁵⁶ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *supra* note 3, par. 173.

⁵⁷ Ministère des finances du Canada. « Un leadership responsable », Le budget de 2008, déposé à la Chambre des communes par l'honorable Jim Flaherty, 26 février 2008. p. 9. En ligne : <<http://www.budget.gc.ca/2008/pdf/plan-fra.pdf>>.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 10.

déterminer les augmentations. Cela constituerait une atteinte à l'indépendance de la Commission. Étant donné que le maintien de la sécurité financière des juges exige que les traitements des juges ne soient modifiés qu'en ayant recours à une commission indépendante, toute mesure qui aurait pour effet de menacer ou de restreindre l'indépendance de la Commission entrerait en conflit avec cette exigence constitutionnelle.

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

59. L'indépendance judiciaire est essentielle au maintien de la confiance du public dans l'administration de la justice, et la sécurité financière est un élément essentiel de la préservation de cette indépendance. La Cour suprême du Canada a défini les trois éléments de la sécurité financière :

- 1) l'obligation de recourir à une commission indépendante, objective et efficace;
- 2) l'interdiction d'entamer des négociations entre la branche judiciaire et le pouvoir exécutif;
- 3) la nécessité de maintenir les traitements des juges à un niveau supérieur au minimum⁵⁹.

60. Les deux premiers éléments sont satisfaits par la création de la présente Commission et par le bon fonctionnement du processus par lequel les recommandations de la Commission sont traitées objectivement et rapidement par le Parlement. En ce qui a trait à un minimum applicable aux traitements, comme l'ont noté les commissions précédentes, il n'y a aucune façon simple de déterminer ce minimum. L'article 55 de la *Loi sur les juges* empêche les juges de se consacrer à toute activité autre que leurs fonctions judiciaires. Leur seul traitement est fixé par le Parlement.

⁵⁹ *Renvoi relatif à l'Î.-P.-É.*, *supra* note 3, par. 131-135.

61. Alors, quel devrait être le traitement minimal des juges, décrits par la Commission Courtois comme des « personnes possédant une compétence et des aptitudes remarquables »⁶⁰? L'Association du Barreau canadien propose ce qui suit :

... [TRADUCTION] le bon fonctionnement de notre système de justice dépend d'un degré élevé de compétence chez les juges. Le niveau des traitements et des avantages des juges, y compris les avantages pour les membres de leurs familles, doit être tel qu'il permet d'attirer à la magistrature les candidats les meilleurs et les mieux qualifiés. Il doit également être proportionnel à la fonction de juge dans notre société et refléter le respect qui doit être témoigné à nos tribunaux⁶¹.

62. Nous croyons qu'il s'agit là d'une description concise des éléments à prendre en considération pour s'assurer que les traitements des juges ne sont pas inférieurs à un niveau minimal ainsi que des éléments qui sous-tendent les critères fixés par la loi et qui doivent être pris en considération par la Commission dans le cadre de son enquête relative au bien-fondé de la rémunération des juges.

63. Dans son mémoire, le gouvernement signale ce qui suit :

Le traitement d'un juge puîné a augmenté de 41 % entre le 31 mars 2000 et le 1^{er} avril 2007, passant de 178 000 \$ à son niveau actuel de 252 000 \$. Il est impossible de suggérer que les traitements des juges sont tombés en deçà d'un niveau minimal acceptable⁶².

64. L'Association et le Conseil répondent que la position du gouvernement ne tient pas compte du fait que la rémunération des juges est tombée en deçà de celle des DM-3 et mentionnent que les DM-3 :

... [TRADUCTION] ont vu leur rémunération moyenne totale augmenter de 69 % entre le 1^{er} avril 1997 et le 1^{er} avril 2007, tandis que la rémunération des juges a augmenté de 52 % au cours de la même période, ce qui accroît l'écart entre les deux groupes⁶³.

65. Nous avons tenu compte de ces positions dans le cadre de nos délibérations sur les traitements des juges.

⁶⁰ Rapport et recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges, présidée par E. Jacques Courtois, c.r., 5 mars 1990, p. 10 [Rapport Courtois].

⁶¹ Mémoire de l'ABC, *supra* note 54, pp. 3-4 [souligné ajouté].

⁶² Mémoire du gouvernement, *supra* note 50, par. 29.

⁶³ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 10.

La nécessité d'attirer des candidats exceptionnels à la magistrature

66. L'Association et le Conseil soutiennent qu'il est [TRADUCTION] « évident qu'il existe un lien entre la capacité d'attirer des candidats talentueux et une rémunération adéquate »⁶⁴. Ils ajoutent que la majorité des candidats nommés à la magistrature proviennent du secteur privé, et ils appuient la position de la Commission McLennan selon laquelle

...il est dans l'intérêt public d'attirer les membres du Barreau les plus hautement qualifiés vers la magistrature et, règle générale, les avocats émérites figurent au nombre de ceux qui, en pratique privée, gagnent les revenus les plus élevés⁶⁵.

67. Le gouvernement estime qu'il ne manque pas de candidats qualifiés à la magistrature :

Depuis 2003, 229 juges ont été nommés des 1 186 candidats recommandés, soit un taux de cinq contre un. Ce bassin de candidats qualifiés témoigne du fait que des candidats du plus haut calibre sont attirés par le poste de juge aux cours supérieures aux niveaux salariaux actuels⁶⁶.

68. Le gouvernement ajoute que les niveaux de rémunération actuels n'empêchent pas de garder les juges en poste :

Entre 1997 et le 23 novembre 2007, à peine huit juges ont choisi de quitter leur poste avant d'être admissibles à recevoir des prestations de retraite. Même en supposant que certains juges décident de prendre une retraite anticipée parce qu'ils ne sont pas satisfaits de leur rémunération (et il existe beaucoup de motifs pour prendre une retraite anticipée), durant cette période seulement 12 juges ont opté pour une retraite anticipée proportionnelle⁶⁷.

69. Finalement, le gouvernement précise qu'« il importe de reconnaître que les candidats à la magistrature ne sont pas exclusivement ou même en majeure partie motivés par l'attrait du traitement »⁶⁸. Il fait référence à une enquête menée en Grande-Bretagne qui a révélé que [TRADUCTION] « la plupart des juges ont accepté une nomination aux fonctions judiciaires en raison des défis qu'elles comportaient ou pour réaliser leurs

⁶⁴ *Ibid.*, par. 78.

⁶⁵ *Ibid.*, par. 83, citant le Rapport McLennan, *supra* note 22, p. 37.

⁶⁶ Mémoire du gouvernement, *supra* note 50, par. 37.

⁶⁷ *Ibid.*, par. 38.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 66.

ambitions (42 %), étant donné qu'ils trouvaient le travail intéressant et qu'ils jugeaient qu'il pouvait leur donner une grande satisfaction (24 %), ou pour apporter une contribution à la société et au développement du droit (19 %) »⁶⁹. Fait intéressant à noter, les motifs invoqués par les avocats quant à la raison pour laquelle ils accepteraient une fonction judiciaire étaient quelque peu différents de ceux des juges. Les motifs les plus souvent mentionnés étaient les suivantes :

- le défi ou pour réaliser ses ambitions (25 %);
- pour apporter une contribution à la société et au développement du droit (22 %);
- pension des juges (20 %);
- progression naturelle de sa carrière (19 %);
- étant donné que le travail était considéré comme intéressant ou pouvait fournir une satisfaction au travail (18 %);
- la capacité d'avoir recours à ses compétences et à son expérience (18 %)⁷⁰.

70. Nous convenons que la rémunération n'est pas la seule motivation de ceux qui se portent candidats à une nomination judiciaire; pour bon nombre d'entre eux, la rémunération, la pension et les avantages des juges sont déjà attrayants. Cependant, pour que les nominations judiciaires soient attrayantes aux yeux de toutes les catégories de candidats, y compris les membres chevronnés du Barreau, une rémunération adéquate doit demeurer une considération importante.

71. La situation actuelle aux États-Unis est riche en enseignements. Selon l'American College of Trial Lawyers :

[TRADUCTION] Depuis 1969, alors que le salaire réel ajusté pour tenir compte de l'inflation du travailleur américain moyen a augmenté d'environ 19 %, la rémunération des juges fédéraux a connu une baisse de 25 %. La rémunération à l'embauche pour les jeunes avocats nouvellement diplômés en droit dans les meilleurs cabinets d'avocats est maintenant égale ou supérieure à celle versée aux juges des cours de district. Nos juges fédéraux gagnent moins que bon nombre de

⁶⁹ Ipsos Public Affairs. « Survey of Pre-Appointment Earnings of Recently Appointed Judges and Earnings of Experienced Barristers », commandée par l'Office of Manpower Economics (R.-U.), juin 2005, Mémoire du gouvernement, annexes, volume II, onglet 20, pp. 3-4.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 4.

professeurs dans les facultés de droit et une fraction de ce que la plupart d'entre eux pourraient gagner en pratique privée⁷¹.

72. On mentionne également ce qui suit dans le rapport :

[TRADUCTION] Dans l'administration Eisenhower, environ 65 % des candidats nommés à des fonctions judiciaires fédérales provenaient du secteur privé et 35 % du secteur public. Depuis, ces pourcentages se sont graduellement inversés : à l'heure actuelle, plus de 60 % des candidats nommés à des fonctions judiciaires proviennent du secteur public⁷².

73. Au contraire, entre le 1^{er} avril 2004 et le 31 mars 2007, 78 % des nouveaux juges canadiens venaient de la pratique privée⁷³.

74. Aux États-Unis, selon l'American College of Trial Lawyers, la rémunération des juges empêche non seulement d'attirer les meilleurs candidats à la magistrature, mais elle fait également en sorte qu'il est difficile de garder les juges en poste, lesquels quittent la magistrature bien avant l'âge normal de la retraite.

75. Bien que la situation des juges canadiens soit loin d'être semblable à celle des juges américains, nous sommes d'accord avec la conclusion de la Commission McLennan voulant que :

Le traitement et les avantages consentis aux juges doivent être établis à un niveau tel que les meilleurs candidats à la fonction judiciaire, ceux dont le rendement est exceptionnel, ne seront aucunement découragés de vouloir exercer des fonctions judiciaires⁷⁴.

76. 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

⁷¹ American College of Trial Lawyers, « Judicial Compensation: Our Federal Judges Must Be Fairly Paid », mars 2007, p. 1. En ligne : <<http://www.actl.com>>.

⁷² *Ibid.*, p. 5.

⁷³ Mémoire du gouvernement, *supra* note 50, par. 32.

⁷⁴ Rapport McLennan, *supra* note 22, p 17.

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

Augmentation des traitements proposée par l'Association et le Conseil

77. L'Association et le Conseil en arrivent aux augmentations de traitement proposées après avoir comparé les traitements des juges avec la rémunération des postes de sous-ministres les plus élevés (DM-3 et DM-4) et des avocats du secteur privé. Dans le cas des sous-ministres, ils ont examiné le point médian de l'échelle de traitement et les salaires moyens des DM-3 et des DM-4, ainsi que la moyenne de leurs rémunérations à risque. Pour ce qui est des avocats du secteur privé, ils signalent que pour la période du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2007, 78 % (110/141) des juges ayant été nommés venaient du secteur privé⁷⁵. Pour obtenir des données sur le revenu des avocats du secteur privé au Canada, l'Association a fait appel à Navigant Consulting, Inc. (« Navigant »). Cette dernière a déterminé que [TRADUCTION] « le revenu des avocats du secteur privé au 75^e rang centile au Canada était, dans l'ensemble pour 2006, de 366 216 \$ »⁷⁶. Comme il est mentionné ci-après sous l'en-tête « Comparateur des avocats qui exercent dans un cabinet privé », le gouvernement n'accepte ni la méthodologie ni les résultats de l'étude de Navigant.

78. L'Association et le Conseil proposent les augmentations de rémunération suivantes : [TRADUCTION] « 3,5 % à partir du 1^{er} avril 2008 et 2,0 % à partir du 1^{er} avril 2009, 2010 et 2011, le tout indépendamment de l'indexation prévue dans la loi »⁷⁷. L'Association et le Conseil expliquent ce qui suit :

[TRADUCTION] Le traitement actuel des juges puînés est de 252 000 \$ et, à partir du 1^{er} avril 2008, il sera augmenté par indexation fixée par la loi de 2,4 %, selon nos estimations actuelles, pour atteindre 258 048 \$⁷⁸. Si l'augmentation proposée de 3,5 % est accordée, la rémunération totale serait de 266 868 \$ en date du 1^{er} avril 2008. Compte tenu de l'augmentation annuelle de 2 % par la suite et des indexations annuelles fixées par la loi estimées à 2,6 %, 2,8 % et 3 % aux cours des

⁷⁵ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 123.

⁷⁶ *Ibid.*, par. 132.

⁷⁷ *Ibid.*, par. 136.

⁷⁸ L'augmentation réelle de l'indexation prévue dans la loi (Indice de l'ensemble des activités économiques) en date du 1^{er} avril 2008 est de 3,2 %.

années subséquentes, respectivement, le traitement des juges puînés à la fin du mandat de la présente Commission serait de 307 170 \$⁷⁹.

Augmentation des traitements proposée par le gouvernement

79. En présentant sa proposition, le gouvernement soutient que « le groupe comparateur du secteur public le plus pertinent est celui des plus hauts cadres parmi les fonctionnaires (EX 1-5; DM 1-4; LA principaux (avocats principaux)) »⁸⁰. Le gouvernement utilise cette gamme de comparateurs étant donné que la Commission McLennan a « remarqué que de nombreux fonctionnaires dans ce large éventail de cadres supérieurs, et non seulement ceux et celles qui étaient au niveau de DM-3, avaient un niveau comparable d'expérience et de capacité que les candidats à la magistrature »⁸¹.

80. Le gouvernement précise par la suite sa proposition d'augmenter le traitement des juges en fonction des augmentations en pourcentages accordées au groupe des EX/DM au cours des quatre dernières années. Il considère que ces augmentations sont importantes parce qu'elles

...« donnent une indication de la capacité financière du gouvernement de rémunérer, et de la priorité qu'accorde le gouvernement à la rémunération des professionnels chevronnés les plus compétents qui ont choisi le secteur public dans l'intérêt public au lieu du secteur privé »⁸².

Le gouvernement ne tient pas compte de ce qu'il appelle la rémunération à risque étant donné que les sous-ministres exercent leurs fonctions au bon plaisir du gouverneur en conseil tandis que les juges sont inamovibles, et que la rémunération à risque, dont le paiement est fait chaque année, dépend de la réalisation de certains engagements précis tandis que les juges reçoivent un traitement garanti qui ne dépend pas de l'atteinte d'objectifs de rendement.

81. En outre, le gouvernement fournit des renseignements au sujet du traitement des juges avant leur nomination entre 1995 et le 18 mai 2007. La Commission McLennan

⁷⁹ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 137.

⁸⁰ Mémoire du gouvernement, *supra* note 50, par. 47.

⁸¹ *Ibid.*, citant le Rapport McLennan, pp. 32-33.

⁸² Mémoire du gouvernement, *ibid.*, par. 49.

s'est inquiétée de la difficulté d'obtenir des renseignements sur le revenu des avocats en pratique privée. Elle a fortement recommandé de trouver :

...une méthode commune quelconque (conjointement avec le gouvernement ainsi que l'Association et le Conseil) pour mettre en place une base d'information et de statistiques appropriée et commune, dont l'exactitude et la fiabilité seraient acceptées par les deux parties. Cette base d'information est particulièrement importante par rapport au revenu des avocats travaillant à leur propre compte et pourrait être élargie pour obtenir une certaine idée des niveaux de revenu des avocats qui sont nommés à la magistrature⁸³.

82. Le gouvernement et l'Association et le Conseil ont été incapables de s'entendre quant à la méthodologie à utiliser pour recueillir les renseignements dont parle la Commission McLennan. Cependant, le gouvernement a été en mesure de recueillir des renseignements sur le revenu des avocats en pratique privée et sur le traitement des juges avant leur nomination.

83. Le gouvernement a retenu les services de l'actuaire et expert en rémunération Haripaul Pannu afin qu'il examine les données produites par l'Agence du revenu du Canada (« ARC ») sur les revenus des avocats autonomes pour la période de 2002 à 2005. M. Pannu a conclu que le revenu pondéré des avocats autonomes en fonction de l'âge en 2005 (données de l'année fiscale la plus récente) est de 183 128 \$ au 65^e rang centile et de 251 176 \$ au 75^e rang centile⁸⁴.

84. De plus, le gouvernement a obtenu des renseignements de l'ARC sur les niveaux de revenu des avocats nommés à la magistrature (« données sur les revenus avant la nomination » ou « données sur les RAN »). Le gouvernement a fait appel à M. Pannu pour analyser ces renseignements et produire un rapport (« étude sur les revenus avant la nomination » ou « étude sur les RAN »).

⁸³ Rapport McLennan, *supra* note 22, p. 102.

⁸⁴ Recueil de documents supplémentaires du gouvernement du Canada, onglet 11 [Recueil de documents supplémentaires du gouvernement].

85. L'étude sur les RAN de M. Pannu révèle ce qui suit :

- 62 p. cent des personnes nommées à la magistrature qui étaient auparavant des avocats autonomes ont vu leur rémunération augmenter de façon considérable au moment de leur nomination;
- 19 p. cent de toutes les personnes nommées à la magistrature gagnaient moins de la moitié du traitement d'un juge;
- Sur les 69 p. cent des personnes nommées à la magistrature qui étaient des avocats autonomes avant leur nomination, 38 p. cent avaient un revenu qui dépassait le traitement d'un juge et 5 p. cent avaient un revenu qui excédait de 275 p. cent le traitement d'un juge⁸⁵.

86. Le gouvernement conclut que « l'étude sur le revenu avant la nomination démontre que les traitements actuels des juges ne constituent pas un élément dissuasif pour un grand nombre de juges qui avaient un revenu très élevé avant d'être nommés à la magistrature »⁸⁶.

87. Le gouvernement propose « une augmentation de 4,9 % la première année (2008-2009), y compris l'indexation de l'Indice de l'ensemble des activités économiques (qui devrait être, selon les prévisions, de 2,4 % au 1^{er} avril 2008) »⁸⁷. Le gouvernement fait remarquer ce qui suit :

Une augmentation de 4,9 % fera passer le traitement d'un juge puîné à 264 300 \$. Cela constituera une augmentation de 48 % depuis le début du cycle des commissions quadriennales. De plus, le gouvernement propose la continuation de l'indexation annuelle au cours des trois années suivantes (2009-2010 à 2011-2012). Les ajustements annuels de l'Indice de l'ensemble des activités économiques devraient être de 2,6 % en 2009-2010, 2,8 % en 2010-2011 et 3,0 % en 2011-2012. Le coût global de la proposition du gouvernement pour les années 2008-2009 à 2011-2012 est d'environ 29,6 millions de dollars⁸⁸.

88. L'Association et le Conseil ont soulevé de nombreuses objections à l'étude sur le RAN. Leurs préoccupations avaient trait à ce qui suit : il n'ont pas été adéquatement

⁸⁵ Soumissions de la réponse du gouvernement du Canada, par. 21 [Soumissions de la réponse du gouvernement].

⁸⁶ *Ibid.*, par. 23.

⁸⁷ Mémoire du gouvernement du Canada, *supra* note 50, par. 70. L'augmentation réelle de l'indexation prévue par la loi (Indice de l'ensemble des activités économiques) en date du 1^{er} avril 2008 est de 3,2 %.

⁸⁸ *Ibid.*, par. 71 [note de bas de page omise].

informés de l'intention du gouvernement de mener cette étude; ils n'ont pas été consultés sur la méthode à utiliser; les données, bien que regroupées, ont été recueillies au sujet de juges en exercice qui n'avaient pas donné leur consentement; de nombreuses irrégularités ont miné les résultats.

[TRADUCTION]L'Association et le Conseil soutiennent que la Commission devrait refuser de tenir compte des données du RAN pour le motif que le gouvernement aurait dû indiquer aux juges qu'il allait chercher à recueillir ces données pour les mettre à la disposition de la Commission afin que ceux-ci aient l'occasion de faire des commentaires sur la collecte de données proposée et sur la méthode utilisée par l'ARC.⁸⁹

L'Association et le Conseil craignent aussi que les données ne soient pas de nature prospective. L'étude révèle ce que les personnes touchaient comme revenu avant la nomination à la magistrature et non les perspectives de revenu futures dont elles tiendraient compte pour décider d'accepter une nomination.

89. Nous sommes heureux de constater qu'une tentative ait été faite en vue d'obtenir des renseignements considérés comme utiles pour l'enquête de la Commission. Nous regrettons que la collecte de ces données ait été source d'acrimonie entre les parties. Les deux parties ont consacré des ressources importantes à cette question. Cependant, nous ne sommes pas en mesure de juger s'il y a eu des consultations adéquates entre les parties dans le cadre de l'obtention de ces renseignements. Nous ne pouvons pas non plus déterminer si l'information obtenue est exacte. De toute façon, les renseignements qui nous ont été fournis ont uniquement servi à confirmer que certains des juges qui sont nommés gagnent moins avant leur nomination, tandis que d'autres gagnent plus.

90. Nous ne croyons pas qu'un échantillon ponctuel du revenu avant la nomination des personnes nommées est particulièrement utile pour déterminer si les traitements des juges sont satisfaisants. Une étude de ce genre ne nous indique pas si les traitements des juges dissuadent d'excellents candidats qui se trouvent aux niveaux supérieurs des échelles de revenu dans le secteur privé de poser leur candidature pour une nomination à la

⁸⁹ Mémoire de réponse complémentaire de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature soumis à la Commission d'examen de la rémunération des juges concernant les données de l'ARC sur le revenu des juges avant la nomination, 12 février 2008, par. 17 [Mémoire de réponse complémentaire de l'A. et C.].

magistrature. Une étude qui révélerait cette information serait plus utile pour déterminer si les traitements des juges sont satisfaisants. Idéalement, cette information serait obtenue au moyen d'un sondage ciblé auprès de personnes qui se trouvaient à l'extrémité supérieur de l'échelle de revenu et qui pourraient objectivement être identifiés comme les meilleurs candidats potentiels pour une nomination judiciaire. Nous reconnaissons toutefois les difficultés inhérentes à la conception et à la mise en œuvre d'une telle étude. Ces renseignements pourraient aussi être obtenus indirectement au moyen d'une analyse visant à déterminer si le nombre de personnes qui ont un revenu élevé et qui sont nommées juges augmente ou diminue avec le temps.

91. Si on recueille de nouveau un jour de l'information semblable, nous incitons le gouvernement ainsi que l'Association et le Conseil à tenir des consultations sur la conception et l'exécution d'une étude de ce genre afin de garantir que les futures commissions bénéficient de renseignements qui, de l'avis des deux parties, seront fiables et utiles.

Comparateurs de rémunération

92. Pendant toute la durée de notre enquête sur le caractère « satisfaisant » des traitements consentis aux juges, nous avons été guidés par les critères prescrits par la *Loi sur les juges*. Nous avons examiné attentivement le point de vue du gouvernement et de l'Association et du Conseil. Nous avons relu les rapports de commissions antérieures et avons entrepris notre propre analyse des renseignements qui avaient été mis à notre disposition.

93. Nos délibérations nous ont amené à utiliser deux groupes de comparateurs pour formuler les recommandations sur le traitement des juges : les sous-ministres de niveau trois (DM-3) et les avocats qui exercent dans un cabinet privé.

Comparateur DM-3

94. Dans les cinq derniers rapports et recommandations des commissions triennales sur le traitement et les avantages des juges, les membres avaient évalué la rémunération des

juges en fonction de celle des sous-ministres, comme ce fut d'ailleurs le cas des deux dernières commissions quadriennales.

95. Les membres de la Commission Lang avaient conclu que pour calculer la rémunération des juges « la comparaison la plus appropriée doit se faire avec les salaires ou revenus des membres de la profession juridique d'expérience semblable et avec les salaires des sous-ministres principaux ». ⁹⁰

96. Les membres de la Commission Guthrie avaient noté que :

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 juges. ⁹¹

97. Les membres de la Commission Guthrie étaient d'avis que l'échelle de traitement des juges en 1975 était satisfaisante pour cette année-là et recommandaient qu'une nouvelle base de traitement soit établie en appliquant une formule qui incluait l'Indice de l'ensemble des activités économiques. ⁹²

98. Les membres de la Commission Courtois pensaient que le point médian de l'échelle salariale des DM-3 « [...] 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 ». ⁹³

⁹⁰ Rapport et Recommandations de la Commission de 1982 sur le traitement et les avantages des juges, présidée par Otto Lang, C.P., c.r., le 6 avril 1983, p. 3 [Rapport Lang].

⁹¹ Rapport et Recommandations de la Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges, présidée par H. Donald Guthrie, c.r., le 27 février 1987, p. 8 [Rapport Guthrie].

⁹² *Ibid.*

⁹³ Rapport Courtois, *supra* note 60, p. 10.

99. Dans le même ordre d'idées, les membres de la Commission Crawford pensaient que « une équivalence approximative avec le point médian de l'échelle de traitement du niveau le plus élevé d'un fonctionnaire fédéral, celui de sous-ministre 3 (couramment désigné comme DM-3) serait un point de repère beaucoup mieux adapté pour évaluer les traitements des juges ».⁹⁴

100. Toutefois, les membres de la Commission Scott ont déclaré que « [i]l y aurait beaucoup à dire en faveur de la proposition suivant laquelle la comparaison entre le traitement versé aux fonctionnaires classés DM3 et celui qui est accordé aux juges est à la fois imprécise et insatisfaisante. »⁹⁵ Les membres de la Commission ne se sont pas concentrés sur la comparaison avec le traitement accordé aux DM-3. Ils ont plutôt abordé ce qu'ils considéraient être « [...] un aspect beaucoup plus important de la rémunération des juges, à savoir le rapport qui existe entre le revenu des juges et celui des avocats du secteur privé, d'où proviennent la grande majorité des candidats à la charge de juge. »⁹⁶ Dans la discussion concernant l'équivalence des fonctionnaires classés DM-3, les membres de la Commission Scott ont interprété le travail des commissions triennales précédentes et de la Commission Courtois en concluant que:

Les commissions triennales formées après les modifications apportées en 1975 à la *Loi sur les juges* ont souscrit à cette mesure d'équivalence, non pas en tant que façon précise de mesurer la « valeur », mais en tant que méthode qui, à leur avis : « ...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 ».⁹⁷

101. Les membres de la Commission Drouin avaient corroboré l'essentiel de cette observation et avaient conclu que « [...] un certain degré d'équivalence entre la rémunération globale des fonctionnaires de la catégorie DM-3 et le niveau de traitement des juges est à la fois pertinent et souhaitable dans l'intérêt du public ».⁹⁸

⁹⁴ Rapport et Recommandations de la Commission de 1992 sur le traitement et les avantages des juges, présidée par Purdy Crawford, C.P., c.r., le 13 mars 1993, p. 11 [Rapport Crawford].

⁹⁵ Rapport Scott, *supra* note 36, p. 15.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 14-15, citant le rapport Courtois, *supra* note 60, p. 10.

⁹⁸ Rapport Drouin, *supra* note 17, p. 34.

102. Les membres de la Commission McLennan avaient également accepté la proposition selon laquelle la relation entre le traitement des juges et des fonctionnaires de niveau DM-3 reflète « [...] ce que le marché s'attend à payer aux personnes possédant une personnalité et des compétences exceptionnelles, qui sont des qualités qu'ont en commun les sous-ministres et les juges ». ⁹⁹ Ils n'ont toutefois pas fondé leurs recommandations sur une comparaison directe avec le traitement des fonctionnaires de niveau DM-3. Ils ont examiné le traitement de tous les sous-ministres, autres que les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les avocats du secteur privé. ¹⁰⁰

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 ». ¹⁰¹ La collectivité des EX/DM que le gouvernement propose d'utiliser comme comparateur constituerait une évolution marquante par rapport au comparateur DM-3 utilisé par les commissions précédentes. Les augmentations salariales accordées à la communauté des EX/DM pourraient donner une indication de « la priorité qu'accorde le gouvernement à la rémunération des professionnels chevronnés les plus compétents qui ont choisi le secteur public dans l'intérêt public au lieu du secteur privé », ¹⁰² mais ce choix ne fournit pas le point de référence unique et cohérent que donne le niveau DM-3 et la rémunération qui y est associée.

104. En ce qui concerne le niveau DM-4 instauré il y a quelques années, conformément aux recommandations du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, nous constatons que ce niveau de rémunération s'applique uniquement à deux sous-ministres. Dans son deuxième rapport, le Comité consultatif a fait valoir que certains sous-ministres assument une charge beaucoup plus étendue que

⁹⁹ Rapport McLennan, *supra* note 22, p. 29.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 34 et 35.

¹⁰¹ Rapport Courtois, *supra* note 60, p. 10.

¹⁰² Mémoire du gouvernement, *supra* note 50, par. 49.

d'autres et a envisagé la possibilité de créer un autre niveau DM. Le Comité consultatif a déclaré que :

Il importe de trancher une fois pour toutes cette question pour assurer l'équité avec les premiers dirigeants de quelques-unes des grandes sociétés d'État et préserver des compétences essentielles dans la collectivité des sous-ministres ». ¹⁰³

Dans son rapport suivant, le Comité consultatif avait recommandé la création d'un niveau de rémunération DM-4. Cette recommandation « assure une plus grande équité entre les sous-ministres aux échelons supérieurs et les premiers dirigeants de quelques-unes des grandes sociétés d'État et communique très bien la volonté du gouvernement d'attirer et de maintenir en poste des employés compétents et chevronnés ». ¹⁰⁴

105. Puisque seulement deux sous-ministres sont rémunérés au niveau DM-4 et que ce niveau de rémunération semble être réservé à des situations exceptionnelles et à des postes ayant une portée particulièrement grande, rien ne justifie, à notre avis, de l'utiliser comme comparateur pour établir le caractère adéquat du traitement des juges. Par conséquent, comme la Commission Courtois et d'autres commissions avant nous, nous avons utilisé le point médian de l'échelle salariale DM-3 comme point de référence pour la haute fonction publique dans nos délibérations sur le traitement accordé aux 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

¹⁰³ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, deuxième rapport, mars 2000, p. 11. En ligne : < http://www.psagency-agencecfp.gc.ca/reports-rapports/rep-rap-menu_f.asp>.

¹⁰⁴ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, troisième rapport, décembre 2000, p. 46. En ligne : < http://www.psagency-agencecfp.gc.ca/reports-rapports/rep-rap-menu_f.asp>.

des dernières années, entre huit et dix fonctionnaires seulement étaient rémunérés au niveau DM-3. Le salaire moyen ainsi que la rémunération au rendement fluctuent d'année en année. Une personne nouvellement promue reçoit un salaire inférieur à une personne qui est en poste depuis plusieurs années. En outre, le roulement du personnel pourrait entraîner d'importants changements sur le plan des moyennes salariales au fil des ans. Dans le même ordre d'idées, quelques titulaires à rendement très élevé ou à rendement insuffisant pourraient avoir une incidence importante sur la moyenne de la rémunération au rendement.

107. Pour ce qui est du point médian de l'échelle salariale DM-3, nous avons tenu compte de la rémunération au rendement. Tout comme la Commission Drouin et la Commission McLennan avant nous, nous pensons que pour formuler nos recommandations, nous devons prendre en considération tous les éléments de rémunération.

108. Nous n'étions pas convaincus du bien-fondé d'exclure la rémunération au rendement de notre réflexion, suivant l'argument que la sécurité d'emploi des sous-ministres n'est pas celle dont jouissent les juges et parce que la rémunération au rendement doit se mériter d'année en année. La rémunération au rendement est un élément à part entière de la rémunération en argent des sous-ministres et représente un pourcentage de plus en plus élevé de leur rémunération en argent depuis quelques années. Pour un sous-ministre de niveau DM-3, elle pouvait représenter un maximum de 20 % du salaire en 2005, alors qu'en 2007, le maximum pouvait atteindre 27,4 %. Nous avons également constaté que les primes au rendement, comme le salaire, donnent droit à une pension. En moyenne, les sous-ministres de niveau DM-3 ont touché plus de la moitié de la prime au rendement à laquelle ils étaient admissibles. Sur la période de quatre ans entre 2003-2004 et 2006-2007, les fonctionnaires de niveau DM-3 ont gagné en moyenne 59 % de la rémunération au rendement à laquelle ils étaient admissibles.¹⁰⁵ Si on soustrayait la rémunération au rendement du calcul, on fausserait le revenu réel des sous-ministres de niveau DM-3.

¹⁰⁵ Mémoire du gouvernement, annexes, volume II, onglet 13.

109. Le gouvernement lui-même reconnaît qu'il faut tenir compte de la rémunération au rendement dans le calcul des salaires des autres titulaires d'une charge fédérale, comme les membres du groupe GCQ (lequel groupe comprend les dirigeants et les membres des tribunaux administratifs) pour lesquels, comme pour les juges, la rémunération au rendement serait inappropriée. Le gouvernement ajoute, à l'échelle salariale GCQ, un pourcentage de la rémunération au rendement maximale à laquelle les titulaires d'une charge du groupe GC sont admissibles pour calculer la rémunération des titulaires d'une charge du groupe GCQ. De cette façon, les membres du groupe GCQ touchent une rémunération comparable à celle de leurs homologues classés au même niveau du groupe GC. Le gouvernement a établi cette politique sur la recommandation du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction :

Le Comité a aussi recherché la meilleure méthode pour élaborer une structure de rémunération pour la majorité des titulaires qui ne sont pas admissibles à la rémunération au rendement, en raison de la nature quasi judiciaire ou réglementaire de leurs fonctions. Nous avons conclu que l'approche retenue devrait s'apparenter à celle suivie pour le poste de gouverneur de la Banque du Canada, pour lequel la rémunération au rendement est jugée irrecevable. Dans ce dernier cas, on a ajouté au taux normal les deux tiers de la rémunération à risque maximale. Comme on l'a déjà mentionné, ce montant correspond au versement moyen de la rémunération à risque, et le Comité considère adéquat de rajuster en conséquence les taux normaux des postes assortis de responsabilités quasi judiciaires.¹⁰⁶

110. Par exemple, en 2007 le salaire maximal d'un GC-9 s'élevait à 239 800 \$, auquel pouvait s'ajouter une prime au rendement maximale de 21,3 % du salaire. Le salaire maximal du titulaire d'un poste classé GCQ-9 s'élève à 276 500 \$, et le titulaire n'est pas admissible à la rémunération au rendement.¹⁰⁷ Par conséquent, le salaire maximal du niveau GCQ-9 correspond au salaire maximal du niveau GC-9 plus un montant équivalant à 72 % de la prime au rendement maximale que peut toucher le titulaire d'un poste classé GC-9.

¹⁰⁶ Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, quatrième rapport, mars 2002, pp. 35 et 36. En ligne : <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/reports-rapports/rep-rap-menu_f.asp>.

¹⁰⁷ Bureau du Conseil privé. « Échelles salariales et prime de rendement maximale pour 2007 – Nominations gouverneur en conseil ». En ligne : <<http://www.pco-bcp.gc.ca>>.

111. Dans nos réflexions, nous avons utilisé la moitié de la rémunération au rendement à laquelle le titulaire d'un poste de niveau DM-3 est admissible. Nous estimons ainsi avoir adopté une position conservatrice. En outre, comme le point médian de l'échelle salariale, ce point de référence est une mesure objective et cohérente qui ne varie pas au fil du temps, contrairement à la rémunération moyenne au rendement.

Comparateur des avocats qui exercent dans un cabinet privé

112. Nous avons été aux prises avec les mêmes difficultés que la Commission McLennan pour obtenir des données fiables sur le revenu des avocats qui exercent dans un cabinet privé. Le gouvernement nous a fourni les renseignements qu'il a obtenus de l'Agence du revenu du Canada (ARC), analysés par M. Pannu. L'Association et le Conseil nous ont fourni des renseignements qu'ils avaient obtenus au moyen d'une enquête réalisée par Navigant auprès des avocats du secteur privé. L'Association et le Conseil ont émis de sérieuses réserves à l'égard de la méthodologie utilisée par M. Pannu, et le gouvernement a émis de sérieuses réserves à l'égard de la méthodologie suivie par Navigant.

113. M. Pannu a établi que le revenu pondéré en fonction de l'âge des avocats indépendants s'élevait à 251 176 \$ en 2005 au 75^e rang centile.¹⁰⁸ Selon les calculs du gouvernement, ce revenu se compare avantageusement à la rémunération des juges en vigueur en 2005, laquelle s'élevait à 237 400 \$. Si on y ajoute le montant de la rente judiciaire, un montant qui représente, selon les calculs du gouvernement, 24,6 % du salaire, la rémunération des juges serait égale au salaire de 295 777 \$ d'un travailleur indépendant.¹⁰⁹ Ce montant est beaucoup plus élevé que le revenu que gagneraient les avocats indépendants d'après les calculs de M. Pannu. Ce dernier a trouvé deux grands centres métropolitains dans lesquels le salaire des avocats en pratique privée est supérieur à la rémunération des juges si l'on y ajoute la valeur de la rente : Calgary avec un revenu de 326 348 \$ au 75^e rang centile et Toronto avec un revenu de 393 790 \$.¹¹⁰

¹⁰⁸ Recueil de documents supplémentaires du gouvernement, *supra* note 84, onglet 11.

¹⁰⁹ Mémoire du gouvernement, *supra* note 50, par. 65.

¹¹⁰ Haripaul Pannu, « Report on the Earnings of Self-Employed Lawyers », Mémoire du gouvernement, annexes, volume II, onglet 10, p. 8.

114. Selon les conclusions du sondage réalisé par Navigant, le salaire des avocats du secteur privé au Canada s'élevait à 366 216 \$ en 2006, au 75^e rang centile.¹¹¹ En partant du principe que la rente judiciaire correspond à 24,6 %, le montant de la rémunération des juges de 244 700 \$ en 2006 correspondrait au revenu d'un travail indépendant de 304 896 \$. Ce montant est nettement inférieur au revenu gagné avancé par Navigant pour les avocats du secteur privé. Toutefois, Navigant a constaté que le revenu des avocats, au 75^e rang centile, était inférieur à la rémunération des juges si l'on y ajoute la valeur de la rente, dans cinq provinces : Nouveau-Brunswick à 264 286 \$, Terre-Neuve-et-Labrador à 275 000 \$, Nouvelle-Écosse à 291 667 \$, Île-du-Prince-Édouard à 300 000 \$ et Saskatchewan à 192 857 \$. En outre, il a constaté que le revenu des avocats, au 75^e rang centile, était supérieur à la rémunération des juges dans cinq provinces si l'on y ajoute la valeur de la rente : Colombie-Britannique à 341 304 \$, Alberta à 415 789 \$, Manitoba à 309 091 \$, Ontario à 437 500 \$, Québec à 356 522 \$, de même que Territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Yukon à 316 667 \$.¹¹²

115. Nous ne reproduisons pas la longue argumentation des deux parties pour expliquer pourquoi la méthodologie utilisée par l'autre partie est défailante. Nous sommes convaincus que le revenu de certains avocats qui exercent dans un cabinet privé est nettement supérieur à celui des juges, que l'on y ajoute ou non la rente judiciaire. Heureusement pour nous, il semble que la rémunération ne soit pas la principale motivation de bon nombre des avocats qui acceptent une nomination à la magistrature.

116. La question n'est pas d'attirer les candidats les mieux payés, mais d'attirer les meilleurs candidats. Il est important de nommer des candidats venant tant du secteur privé que public, de grands et de petits cabinets, de grands et de petits centres. Toutefois, si l'écart de revenu entre les avocats du secteur privé et les juges continuait à s'étirer de façon marquée, rien ne garantit que le Gouvernement pourrait continuer à attirer au Banc les candidats exceptionnels et les membres du Barreau les plus chevronnés au Canada.

¹¹¹ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 132.

¹¹² Navigant Consulting, Inc., *A Review of Canadian Private-Sector Lawyer Income*, 13 décembre 2007, p. 14.

Recommandation concernant le traitement des juges puînés

117. Nous avons examiné attentivement les mémoires qui nous ont été présentés et avons accordé une attention particulière aux facteurs énumérés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* pour formuler nos recommandations quant au traitement des juges.

118. En ce moment, si nous prenons en compte la rémunération globale des juges et celle des sous-ministres au niveau DM-3, nous croyons qu'un salaire judiciaire correspondant approximativement au point médian de l'échelle salariale DM-3, plus la moitié de la rémunération maximale au rendement, garantira la sécurité financière des juges pour assurer l'indépendance judiciaire et permettra aussi de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Ce niveau de rémunération tient compte de l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie et la situation économique et financière générale du gouvernement fédéral. Il respecte le niveau de rémunération historique des juges puînés et ne devrait pas dissuader les avocats du secteur privé qui gagnent un salaire important d'envisager de poursuivre leur carrière dans le service public. Il s'agit du niveau de rémunération que le gouvernement accorde à ses haut fonctionnaires qui « possèdent une compétence et des aptitudes remarquables; c'est le cas des juges comme des sous-ministres ». Il reconnaît le rôle que joue la magistrature dans notre démocratie, notamment le rôle de protecteur de la Constitution et des valeurs qu'elle défend.

119. En 2007, les juges touchaient 91 % du point médian de l'échelle salariale DM-3, plus la moitié de la rémunération maximale au rendement. Les juges gagnaient 252 000 \$, alors que le point médian de l'échelle salariale DM-3, plus la moitié de la rémunération au rendement, correspondait à 276 632 \$.¹¹³

120. La question qu'il faut dès lors se poser est : De combien faut-il augmenter le traitement des juges puînés pour qu'il corresponde approximativement au point médian de l'échelle salariale DM-3 plus la moitié de la rémunération maximale au rendement? De notre point de vue, pour établir la correspondance salariale, il faudrait que l'augmentation

¹¹³ Ce montant comprend le point médian de l'échelle salariale (243 300 \$) plus une rémunération au rendement de 33 332 \$, soit la moitié du maximum de 27,4 % auquel les DM-3 étaient admissibles.

de 4,9 % proposée par le gouvernement, y compris l'indexation fixée par la loi, entre en vigueur au 1^{er} avril 2008 et que chaque année suivante la rémunération des juges soit augmentée de l'indexation fixée par la loi, plus 2 %, comme l'ont proposé l'Association et le Conseil.

Recommandation 1

La Commission recommande que :

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

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

2) Versement des intérêts sur les augmentations salariales rétroactives

121. L'Association et le Conseil cherchent à obtenir le versement des intérêts sur les rajustements rétroactifs des salaires. Ils notent que la loi sur laquelle s'appuie la dernière augmentation salariale :

[TRADUCTION][...] a été adoptée le 14 décembre 2006, et le salaire augmenté a été versé en 2007. La Commission McLennan avait formulé ses recommandations en mai 2004. Par conséquent, il aura fallu deux ans et demi au gouvernement pour mettre en œuvre une augmentation.¹¹⁴

122. L'Association et le Conseil étaient d'avis que « [TRADUCTION][...] le versement des intérêts est la seule façon de compenser la perte d'avantages subie pendant la période d'attente de la mise en œuvre retardée ». ¹¹⁵

123. Le gouvernement rejette la recommandation de l'Association et du Conseil de verser des intérêts sur les augmentations salariales rétroactives. Le gouvernement note

¹¹⁴ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 141.

¹¹⁵ *Ibid.*, par. 143.

que « [...] la mise en œuvre de sa Réponse aux recommandations de la Commission McLennan a fait l'objet d'une conjoncture unique durant le processus démocratique qui ne se reproduira probablement pas ». ¹¹⁶ Il note également que « [...] les juges jouissent de la garantie d'une sécurité financière continue de d'ajustements importants de l'indexation annuelle de leur traitement, pendant que la loi suit son chemin dans le processus parlementaire ». ¹¹⁷ Le gouvernement précise toutefois qu'il est prêt à « [...] travailler de concert avec les représentants de la magistrature pour élaborer des options directrices qui pourraient donner lieu à une mise en œuvre plus expéditive des recommandations de la Commission acceptées par le gouvernement. » ¹¹⁸

124. Nous n'appuyons pas le versement d'intérêts sur les rajustements rétroactifs de salaire. À notre avis, ces versements ne contribuent pas au maintien d'une rémunération adéquate des juges; ils ne contribueraient pas concrètement à la sécurité financière des juges ou au recrutement des meilleurs candidats pour la magistrature. Nous encourageons néanmoins les parties à poursuivre l'élaboration d'options directrices qui visent à accélérer la mise en œuvre des recommandations de la Commission.

Recommandation 2

La Commission recommande que :

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

3) Écart de rémunération entre les juges d'appel et de première instance

125. On nous a présenté un mémoire exhortant la Commission à établir un écart salarial entre le traitement des juges d'appel et celui des juges de première instance. C'est la quatrième fois qu'un tel mémoire est présenté à une commission triennale ou quadriennale, mais pour diverses raisons, le bien-fondé de cette question n'a pas encore été examiné.

¹¹⁶ Soumissions de la réponse du gouvernement, *supra* note 85, par. 56.

¹¹⁷ *Ibid.*, par. 58.

¹¹⁸ *Ibid.*, par. 7.

Mémoires antérieurs

126. Les juges de la Cour d'appel du Québec furent les précurseurs en la matière. Ils avaient présenté un mémoire à la Commission Scott pour l'exhorter à établir un écart salarial entre les juges d'appel et les juges de première instance. La Commission avait reçu le mémoire alors qu'elle mettait la dernière main à son rapport. Par conséquent, il était trop tard pour lui accorder toute l'attention voulue.¹¹⁹ La Commission Scott a toutefois souligné que la question méritait « un examen très attentif » :

Bien que certaines propositions intéressantes en faveur de cette idée aient été avancées, il faudrait invoquer de solides arguments pour que l'on s'écarte du régime actuel, qui repose sur la prémisse que, bien qu'elles soient différentes selon le degré de la hiérarchie judiciaire, les fonctions judiciaires exigent une discipline et un dévouement équivalents de la part des juges des deux degrés de juridiction. Il faudrait sopeser attentivement les incidences culturelles qu'une telle différenciation aurait sur le régime.¹²⁰

127. Devant la Commission Drouin, les juges d'appel de six cours d'appel (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec et Nouveau-Brunswick) ont appuyé la demande pour un écart salarial. La Commission a également reçu un mémoire d'un juge puîné d'une cour d'appel qui s'opposait à cette demande. Le gouvernement s'est également prononcé contre la demande. L'Association et le Conseil sont restés neutres sur la question.

128. Les membres de la Commission Drouin avaient conclu que l'information dont elle disposait était insuffisante pour étudier la question en profondeur. Elle a suggéré que des renseignements additionnels dans les domaines énumérés ci-après seraient utiles :

- des données concernant les charges de travail actuelles et les responsabilités des cours d'appel et de première instance partout au pays;
- l'historique des différences salariales dans d'autres juridictions comparables;
- l'étude des éventuelles questions constitutionnelles soulevées par les parties.

¹¹⁹ Rapport Scott, *supra* note 36, p. 34.

¹²⁰ *Ibid.*

La Commission avait conclu qu'elle accepterait d'étudier la question en détail si elle faisait l'objet d'un renvoi qui lui serait soumis conformément à la *Loi sur les juges*, avant l'échéance de son mandat, mais aucun renvoi n'a été fait.¹²¹

129. Quatre ans plus tard, la Commission McLennan a reçu un mémoire présenté au nom de 74 des 142 juges d'appel nommés par le gouvernement fédéral. Selon la Commission, la demande n'était « pas représentative » : elle a reçu le soutien d'environ 50 % des juges d'appel, mais n'avait reçu aucun appui de deux des cours provinciales d'appel du pays (l'une d'elles s'est expressément opposée à la demande). Une fois encore, le gouvernement s'est opposé à la proposition. L'Association et le Conseil sont restés neutres sur la question.¹²²

130. Bien que les membres de la Commission McLennan aient décrit le mémoire comme étant « fort convaincant », ils ont jugé que les preuves qui leur avaient été présentées ne leur permettaient pas de conclure que la mise en œuvre d'un écart de rémunération aurait une incidence sur la sécurité financière des juges (et par conséquent leur indépendance) ou sur la capacité de recruter les meilleurs candidats pour les cours d'appel du Canada. Ils semblent également avoir conclu que la mise en œuvre d'un écart équivaldrait à « restructurer l'appareil judiciaire canadien ». Ils faisaient probablement référence aux préoccupations voulant que la mise en œuvre d'un écart enfreigne l'autorité provinciale sur la structure des tribunaux, en vertu du paragraphe 92(14) de la Constitution. Par conséquent, puisqu'il ne leur était pas possible d'établir un lien entre la demande et la liste de facteurs énumérés à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, les membres de la Commission McLennan ont jugé n'avoir aucun autre choix que de refuser de recommander la mise en œuvre d'un écart salarial en faveur des juges d'appel.¹²³

Soumissions reçues

131. La demande d'instauration d'un écart de rémunération favorable aux juges des cours d'appel déposée devant la présente Commission a été coordonnée par l'honorable

¹²¹ Rapport Drouin, *supra* note 17, pp. 55-56.

¹²² Rapport McLennan, *supra* note 22, p. 60.

¹²³ *Ibid.*, p. 61.

juge Joseph R. Nuss de la Cour d'appel du Québec et présentée au nom de 99 juges des cours d'appel du Canada sur un total de 141 à l'époque (environ 70 % des juges d'appel au pays)¹²⁴.

132. Nous avons également reçu 18 communications écrites s'opposant à la demande. Certaines de ces communications ont été déposées au nom de tribunaux en particulier et d'autres étaient de nature individuelle. L'honorable James K. Hugessen de la Cour fédérale du Canada et l'honorable Gordon L. Campbell de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard ont chacun fait des exposés lors de l'audience publique.

Positions des parties

133. Les parties ont reconnu par consensus que la Commission avait compétence pour examiner la demande. La question d'un écart de traitement a été considérée comme une question liée à la rémunération des juges et, par conséquent, pouvant s'inscrire dans le cadre du mandat de la Commission (au moins sur une base *prima facie*). Les juges qui se sont opposés à la demande, dont les juges Campbell et Hugessen, ont fait valoir qu'une telle recommandation excéderait la compétence et le mandat de la Commission pour plusieurs raisons, mais surtout parce qu'elle nécessiterait une restructuration de l'appareil judiciaire, ce qui relèverait donc de la compétence provinciale d'organiser les tribunaux conformément au paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De même, on a soutenu que la recommandation aurait pour effet de créer deux catégories de juges des cours supérieures alors qu'il n'en existe qu'une seule actuellement¹²⁵.

134. Le gouvernement a indiqué que la Commission aurait compétence pour faire une telle recommandation, en autant qu'elle puisse la justifier au regard de l'article 26. Dans un tel cas, le gouvernement a soulevé un certain nombre de questions qu'il a appelées « difficultés pratiques », et il a indiqué que l'instauration d'un écart de traitement ne serait pas possible sans que le gouvernement fédéral consulte d'abord les provinces.

¹²⁴ Lors de la présentation du mémoire, on comptait 141 juges d'appel nommés par le fédéral au Canada, dont trois postes vacants, tous à la Cour d'appel fédérale. Une nomination supplémentaire a été faite à cette cour en février 2008. Adresse électronique : < <http://www.justice.gc.ca/fra/index.html>>.

¹²⁵ Les observations du juge James K. Hugessen, 9 janvier 2008, par. 10.

135. Sur le fond de la question, même si l'on aborde dans le cadre de notre analyse ci-dessous bon nombre des arguments précis ayant été soulevés, les positions générales pour et contre l'instauration d'un écart de traitement peuvent être résumées comme suit. Selon les juges en faveur de l'instauration d'un écart de traitement, une telle différence est justifiée afin de reconnaître le rôle unique et responsabilités distinctes des juges des cours d'appel provinciales, de la même manière qu'on reconnaît le rôle unique de la Cour suprême du Canada par un écart de rémunération. L'écart est requis pour s'assurer que les traitements consentis aux juges d'appel sont satisfaisants selon l'article 26 de la *Loi sur les juges*, et justifiés eu égard au critère objectif du rôle et des responsabilités des juges nommés à la magistrature des cours d'appel.

136. Bien que la plus grande opposition à l'instauration d'un écart de traitement soit axée sur les obstacles de compétence et de constitutionnalité mentionnés précédemment, il a également été soutenu que la proposition ne peut être liée à aucun facteur énuméré à l'article 26, ni à un facteur objectif pertinent tel que précisé à l'alinéa *d*). En outre, toute tentative de distinction entre les juges des tribunaux de première instance et les juges des cours d'appel réside dans les différences entre les institutions et non les juges qui y sont nommés. Peut-être plus important encore, on a fait valoir que l'instauration d'un écart de traitement engendrerait un profond effet de division parmi les membres de la communauté judiciaire et menacerait la collégialité qui, historiquement, constitue un trait distinctif de la relation entre les tribunaux de première instance et les cours d'appel partout au pays.

Analyse

137. Nous avons tiré la conclusion selon laquelle l'instauration d'un écart de traitement en faveur des juges d'appel n'occasionnerait aucune restructuration de l'appareil judiciaire, et qu'elle n'irait pas à l'encontre des pouvoirs conférés aux provinces en vertu du paragraphe 92(14) de la Constitution. Nous avons tiré cette conclusion en se fondant sur l'évolution qu'ont connue les cours supérieures au fil des ans ainsi que sur l'étendue des pouvoirs de nomination et de rémunération des juges des cours supérieures conférés au Parlement en vertu des articles 96 et 100 de la Constitution. Comme nous le soulignons

ci-après, nous avons également conclu qu'un écart de traitement est fondé et justifié en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les juges* pour s'assurer que le traitement des juges des cours d'appel est satisfaisant au sens de cet article.

Évolution de la structure des cours supérieures

138. La structure des cours supérieures provinciales a évolué considérablement depuis les cent dernières années. Au début du vingtième siècle, la plupart des provinces canadiennes n'avaient pas de cours d'appel distinctes. La fonction d'appel commençait seulement à évoluer et la pratique dans bien des provinces consistait à faire siéger en banc plusieurs juges puînés pour les fins de l'audition d'appels. Même si l'on tentait généralement d'éviter qu'un juge entende l'appel de ses propres décisions, cela n'était aucunement une règle générale.

139. Bien que certaines provinces, comme la Nouvelle-Écosse, aient conservé la pratique de l'audition en banc pendant de nombreuses décennies, le début du siècle dernier a connu une tendance à la régularisation de la fonction d'appel dans les cours supérieures et à la création d'une section d'appel distincte, comme cela a été le cas par exemple en Alberta en 1921.

140. Au cours de la même période, une initiative commune dans certaines provinces a été la création d'une cour d'appel distincte, qui serait présidée par des juges expressément nommés en vertu de l'article 96. Cette tendance s'est lentement répandue au cours du siècle dernier au point où il ne reste que deux provinces au Canada ayant conservé des sections d'appel au lieu de créer des cours d'appel distinctes. Dans chacune de ces deux provinces, Terre-Neuve-et-Labrador et l'île-du-Prince-Édouard, nous avons appris qu'un projet de loi a été élaboré, lequel vise la création d'une cour d'appel distincte¹²⁶. Ainsi, au cours des prochaines années, la tendance déjà forte pourrait devenir une situation uniforme à l'échelle nationale. Cette évolution structurale a eu une incidence analogue sur la fonction et le degré de responsabilité assumés par les cours d'appel au pays et par les

¹²⁶ Commentaires sur la documentation transmise à la Commission concernant l'instauration d'un écart de rémunération pour les juges des cours d'appel, soumis par 99 juges des cours d'appel, le 28 janvier 2008, pp. 5 à 7. [Réponse des juges en faveur de l'écart de rémunération].

juges qui y sont nommés. Nous allons étudier cette incidence dans le cadre de notre analyse des facteurs à prendre en considération selon l'article 26 de la *Loi sur les juges*.

141. Bien que la tendance susmentionnée ait été reconnue de façon générale, l'un des intervenants nous a indiqué qu'il était néanmoins inapproprié de se fonder sur cette tendance puisque le pouvoir d'organiser les cours supérieures relève des provinces et que ces dernières pourraient donc décider de retourner à la pratique de l'audition en banc si elles le souhaitent, éliminant ainsi l'argument fondé sur l'évolution de la structure à l'appui d'un écart de rémunération entre les juges des tribunaux de première instance et ceux des cours d'appel¹²⁷.

142. Nous admettons qu'il relève de la compétence des provinces de prévoir et d'appliquer une telle réorganisation, mais rien ne nous indique en ce moment que les provinces envisagent de le faire. Comme il a été dit précédemment, tous les signes de changements continuent de pointer en direction d'une séparation accrue entre les fonctions de première instance et d'appel. En outre, si la tendance devait aller en sens contraire dans l'avenir, un tel changement pourrait être revu par une future commission d'examen quadriennal. Nous mentionnons au passage que des arguments semblables auraient pu s'appliquer à l'instauration d'un écart de traitement en faveur des juges en chef, étant donné que leurs rôles et leurs responsabilités relèvent de la compétence provinciale. Cette possibilité de mesure législative provinciale n'a pas été considérée comme un obstacle suffisant pour empêcher l'instauration d'un écart de traitement en leur faveur.

Membre *ex-officio* et nature des nominations judiciaires

143. Dans plusieurs provinces canadiennes, un juge siégeant à la cour supérieure est membre *ex-officio* de la cour d'appel¹²⁸. Dans certaines provinces, les juges de la cour d'appel sont également membres *ex-officio* des tribunaux de première instance¹²⁹. On

¹²⁷ Présentation du juge Campbell, Transcription de l'audience publique de la Commission quadriennale du 13 mars 2008, p. 316.

¹²⁸ Voir p. ex., la *Court of Appeal Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. C-30, par. 3(3).

¹²⁹ Voir p. ex., la *Court of Appeal Act* de la Saskatchewan, S.S. 2000, ch. C-42.1, par. 5(1).

nous a indiqué que ces décisions provinciales relatives au statut de membre nommé d'office pourraient constituer un obstacle à l'instauration d'un écart de traitement. Selon cet argument, les dispositions sur le statut de membre *ex-officio* empêcheraient toute distinction entre les juges de première instance et les juges d'appel, dont les décrets confirmant les nominations font même mention du statut de membre *ex-officio*, le cas échéant.

144. Nous ne sommes pas persuadés qu'un tel obstacle existe. Bien que le statut de juge *ex-officio*, dans plusieurs juridictions, ait une certaine incidence pratique, ce qui sera abordé plus loin, nous ne croyons pas que ce statut empêche le gouvernement fédéral d'instaurer un écart de rémunération entre les juges de première instance et les juges des cours d'appel. Le processus de nomination, bien qu'il reconnaisse le statut de membre *ex-officio*, le cas échéant, est néanmoins un processus de nomination à une cour en particulier. Lorsqu'un juge est promu d'un tribunal de première instance à une cour d'appel, la confirmation de membre *ex-officio* par le décret initial ne suffit pas pour confirmer la nouvelle nomination. Un deuxième décret est nécessaire pour donner effet à la nouvelle nomination, même lorsque le juge concerné est déjà membre *ex-officio* de la cour d'appel. Tout comme le processus de nomination établit clairement une distinction entre les nominations à un tribunal de première instance et celles à une cour d'appel, cela peut également s'appliquer au processus fédéral de détermination de la rémunération des juges. En fait, compte tenu qu'une telle distinction existe et qu'elle a été portée à notre attention, dans l'exécution de notre mandat, nous sommes tenus d'en tenir dûment compte.

145. On nous a également signalé que des écarts salariaux existaient auparavant dans plusieurs provinces entre les juges de première instance et les juges d'appel. En 1920, la *Loi sur les juges* prévoyait que tous les juges des cours supérieures au Canada devraient recevoir le même salaire, peu importe s'ils soient nommés au tribunal de première instance ou à la cour d'appel. Cette modification a éliminé les écarts salariaux entre les juges de première instance et les juges d'appel au Manitoba, en Colombie-Britannique et

en Saskatchewan¹³⁰. Le fait que de tels écarts existaient antérieurement tend à indiquer que le gouvernement fédéral a compétence en principe pour légiférer dans ce domaine.

Examen de la demande au regard de l'article 26

146. Il nous faut examiner la demande visant à instaurer un écart de traitement au regard de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. Premièrement, la question est de savoir si les traitements et les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants. Dans le présent contexte, croyons-nous que le traitement des juges est satisfaisant si on leur consent le même niveau de rémunération que les juges de première instance? Pour répondre à cette question, il faut examiner les facteurs énumérés au paragraphe 26(1.1).

147. La Commission McLennan a conclu qu'« aucune preuve » dont elle disposait ne permettait de lier la demande d'un écart de traitement au rôle de la sécurité financière des juges ou au besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Devant notre Commission, aucun de ces facteurs n'a fait l'objet d'une grande attention. L'analyse consiste donc à déterminer s'il existe un facteur objectif, comme le prévoit l'alinéa *d*), à savoir « tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent ».

148. Comme il a été dit précédemment, la Commission Drouin avait indiqué que l'information concernant la charge de travail des juges de première instance et d'appel serait utile à une future commission dans son analyse de la demande. Nous sommes d'accord avec les juges en faveur de l'instauration d'un écart qu'une telle comparaison serait d'une faible valeur et utilité, et que cette information ne nous est pas nécessaire pour bien examiner la demande. De plus, nous reconnaissons la lourde charge de travail qui est imposée à tous les juges, qu'ils soient nommés à un tribunal de première instance ou à une cour d'appel¹³¹.

149. Comme nous le verrons plus loin, nous croyons, cependant, qu'il y a une différence importante dans le rôle et les responsabilités des juges nommés à des cours d'appel et que

¹³⁰ Réponse des juges en faveur de l'écart de rémunération, *supra* note 127, p. 10.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 8-9.

cette différence constitue un facteur objectif pertinent au sens de l'alinéa *d*) du paragraphe 26(1.1).

150. Avec l'évolution de la structure judiciaire décrite plus haut, a suivi l'évolution du rôle et des responsabilités des cours d'appel et des juges qui y sont nommés. Nous sommes maintenant en mesure de nommer deux fonctions essentielles d'une cour d'appel :

- 1) Corriger les injustices ou erreurs commises en première instance;
- 2) Énoncer le droit.

151. La fonction première d'une cour d'appel consiste à corriger les injustices ou erreurs commises en première instance. Son rôle est axé sur la correction d'erreurs de droit. La norme de contrôle applicable à une question de droit est celle de la décision correcte, de sorte que, dans le cas d'une question de droit, le juge d'une cour d'appel a la latitude pour substituer son opinion à celle du juge de première instance¹³². Les cours d'appel modifient rarement les conclusions de fait et il existe des limites à cet égard.

152. Ce rôle de correction d'erreur permet aux cours de s'acquitter de leurs obligations envers leur premier groupe de clients, les parties qui plaident devant elle. Il leur permet également de s'acquitter de certaines obligations à l'égard d'un deuxième groupe, le grand public, en faisant valoir le principe de l'universalité, qui « impose aux cours d'appel le devoir de veiller à ce que les mêmes règles de droit soient appliquées dans des situations similaires »¹³³:

[TRADUCTION] Il est fondamental, pour assurer la bonne administration de la justice, que l'autorité des décisions soit scrupuleusement respectée par tous les tribunaux qui sont liées par elles. Sans cette adhésion générale et constante, l'administration de la justice sera désordonnée, le droit deviendra incertain et la confiance dans celui-ci sera ébranlée¹³⁴.

¹³² *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 8.

¹³³ *Ibid.*, par. 9.

¹³⁴ *Woods Manufacturing Co. c. The King*, [1951] R.C.S. 504, p. 515, cité dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen* *supra* note 132, par. 9.

Ainsi, les cours d'appel ont non seulement le devoir de corriger les injustices liées à une affaire donnée, mais aussi celui de corriger les erreurs commises en raison d'une application incorrecte de la loi par un tribunal de première instance. Les cours d'appel ne font pas que prononcer des décisions qui lient les tribunaux de première instance; elles veillent à ce que ces décisions soient appliquées de façon constante et appropriée par les tribunaux d'instance inférieure.

153. La deuxième fonction d'une cour d'appel, étroitement liée à la première, consiste à énoncer le droit. Comme pour l'application du principe d'universalité, cette fonction exige que la cour d'appel rende des décisions applicables non seulement aux parties qui plaident devant elle mais également à un vaste public, ce qui comprend tous les éventuels plaideurs, ainsi que toutes les tribunaux qui seront liés par les décisions rendues. Cette fonction impose au tribunal de révision des responsabilités bien précises :

[TRADUCTION] Le principe de l'universalité -- et le rôle de création du droit qu'il emporte -- exige beaucoup du tribunal de révision. Il exige de ce tribunal qu'il fasse preuve d'un certain degré d'expertise dans l'art d'élaborer une règle de droit juste et pratique, expertise qui ne revêt pas une importance aussi cruciale pour le premier tribunal. Dans les affaires où le droit n'est pas fixé, le tribunal de révision élabore des règles de droit applicables tout autant à d'éventuelles affaires qu'à celle dont il est saisi¹³⁵.

Dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, ayant cité le passage ci-dessus en l'approuvant, la Cour suprême a résumé la différence dans les fonctions de la façon suivante :

Ainsi, alors que le rôle premier des tribunaux de première instance consiste à résoudre des litiges sur la base des faits dont ils disposent et du droit établi, celui des cours d'appel est de préciser et de raffiner les règles de droit et de veiller à leur application universelle¹³⁶.

154. L'incidence du rôle des cours d'appel s'étend donc bien au-delà des parties en cause dans une affaire donnée. Les décisions des cours d'appel lient non seulement les parties, mais également toutes les éventuelles affaires, sauf si elles sont infirmées par la Cour suprême. Les cours d'appel doivent donc formuler leurs motifs en se rappelant qu'il est peu probable que ceux-ci fassent l'objet d'un autre contrôle d'erreur.

¹³⁵ *Woods Manufacturing Co. c. The King*, *ibid.*, p. 5, cité dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, *ibid.*, par. 9.

¹³⁶ *Housen c. Nikolaisen*, *ibid.*

155. En plus d'avoir force obligatoire dans les provinces, les décisions des cours d'appel provinciales et territoriales ont une force persuasive importante dans les autres juridictions canadiennes. Ce rôle élargit le public auquel sont destinées les décisions des cours d'appel et illustre la grande portée de telles décisions.

156. L'avènement de la Charte a modifié le rôle des tribunaux à tous les échelons du système judiciaire mais a également imposé aux cours d'appel tout particulièrement un rôle élargi dans l'interprétation et l'élaboration du droit. Si l'on conjugue cette fonction au très faible nombre de décisions des cours d'appel provinciales qui sont portées en appel devant la Cour suprême, il ressort clairement que les cours d'appel provinciales jouent un rôle central dans l'établissement et l'élaboration du droit¹³⁷. Il convient de préciser le rôle que jouent les cours d'appel dans la présentation de renvois sur des questions constitutionnelles qui sont susceptibles d'être particulièrement complexes et controversées. En fait, les cours d'appel ont joué un rôle dans l'établissement du droit à l'échelle nationale dans plusieurs domaines importants au cours des vingt dernières années, notamment sur la question des mariages entre personnes de même sexe et des droits linguistiques.

Nature institutionnelle versus nature individuelle

157. On nous a affirmé que, même si nous devons accepter le rôle distinct des cours d'appel, ce rôle institutionnel ne signifierait pas qu'il existe une distinction entre les juges nommés à des tribunaux de première instance et ceux nommés à des cours d'appel. Les différences relevées par les juges en faveur d'un écart de traitement sont toutes de nature institutionnelle et ne devraient pas avoir une incidence sur les questions de rémunération qui doivent être examinées individuellement. Nous ne sommes pas persuadés que les juges des cours d'appel peuvent être pris séparément du rôle qu'ils sont censés jouer et des nombreuses responsabilités auxquelles ils s'engagent lorsqu'ils acceptent la nomination à une cour d'appel. Bien que le rôle et les responsabilités soient de nature institutionnelle, ils doivent être exercés par des juges des cours d'appel qui acceptent d'y

¹³⁷ Par exemple, en Ontario, moins de 3 % des décisions sont portées en appel devant la Cour suprême du Canada; au Québec, ce nombre est aussi peu que 1 %. Adresse électronique : <http://www.ontariocourts.on.ca/coa/fr/> et <http://www.tribunaux.qc.ca/c-appel/index-ca.html> >.

être nommés. Soulignons qu'un argument semblable pourrait être soulevé en ce qui concerne la Cour suprême du Canada, où la nature unique du rôle de ce tribunal a été invoquée pour justifier l'application de dispositions sur les régimes de retraite particuliers à l'égard de ses juges.

158. En examinant dans quelle mesure le rôle des tribunaux influe sur les juges qui y sont nommés, il est également intéressant d'analyser les récentes tendances en matière de nomination à la Cour suprême du Canada. La vaste majorité des juges nommés à la Cour suprême sont issus de cours d'appel situées partout au pays. Dans le cas de quelques juges qui n'ont pas été promus des cours d'appel, les nominations proviennent du secteur privé ou du secteur public. À tout le moins, cela tend à indiquer qu'il y a quelque chose dans les fonctions des cours d'appel qui prépare les juges à la nature unique du rôle qu'est celui de la Cour suprême du Canada.

Fonctions d'appel exercées par les tribunaux et les juges de première instance

159. Des arguments nous ont été présentés sur le fait que les juges de première instance sont parfois appelés à exercer des fonctions qui pourraient être qualifiées de fonctions d'appel. Par exemple, dans certaines provinces, les juges de première instance siègent en appel en matière d'examen de détermination de la peine. En Ontario, tous les juges de la Cour supérieure sont également des juges de la Cour divisionnaire de l'Ontario, qui est une cour d'appel et qui constitue une section de la Cour supérieure de justice. La Cour divisionnaire est le tribunal principal aux fins du contrôle judiciaire des actions gouvernementales en Ontario. Elle entend également des appels prévus par la loi de décisions de tribunaux administratifs et des appels au civil relatifs à des réclamations n'excédant pas la somme de 50 000 \$, comme il est prévu dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*.¹³⁸

160. Cependant, nous distinguerions ces exemples de l'exercice de fonctions d'appel de plusieurs façons. La portée de l'exercice d'une fonction d'appel, même dans le cas de la

¹³⁸ *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, art. 19. Voir aussi : <http://www.ontariocourts.on.ca/scj/en/divct/index.htm>.

Cour divisionnaire, est limitée. Le plafond imposé en vertu duquel les appels au civil peuvent être entendus par la Cour divisionnaire correspond à l'intention voulant que les litiges de plus grande envergure soient envoyés directement à la Cour d'appel. De plus, les décisions des tribunaux de première instance qui exercent des fonctions d'appel, ainsi que celles de la Cour divisionnaire de l'Ontario, demeurent susceptibles d'appel devant la cour d'appel compétente. Il est moins probable que ces décisions représentent la « décision définitive » sur des questions importantes de portée générale.

161. C'est l'ensemble des fonctions exercées et l'importance relative des litiges dans le cadre desquels ces fonctions sont exercées qui permettent de justifier un écart de traitement. Par exemple, nous ne mettrions pas les fonctions d'appel exercées par les cours d'appel provinciales sur le même pied que celles exercées par la Cour suprême du Canada, même si des analogies opérationnelles partielles existent. Dans le même ordre d'idées, bien que nous reconnaissons que les juges de première instance exercent des fonctions d'appel dans certaines circonstances, nous n'estimons pas que ces fonctions puissent être mises sur le même pied que celles assumées régulièrement par les juges des cours d'appel provinciales.

Considérations pratiques

162. Nous avons été saisi d'un bon nombre de préoccupations pouvant être qualifiées de pratiques. Bien que nous estimons qu'aucune de ces préoccupations ne constitue un obstacle à l'application d'un écart de traitement, elles méritent toutes d'être prises en considération et il se peut qu'il y ait lieu de traiter certaines d'entre elles dans le cadre du processus d'application.

La participation ad hoc des juges de première instance aux cours d'appel

163. Les lois provinciales qui régissent l'organisation judiciaire dans la plupart des provinces offrent aux juges en chef des cours d'appel (et dans certains cas, aux juges des tribunaux de première instance) une grande souplesse quant aux méthodes de dotation, dans les limites prescrites par le pouvoir de nomination du fédéral. Le fait que dans divers tribunaux, les juges du tribunal de première instance sont des juges d'office de la cour

d'appel, constitue un élément clé de cette souplesse. Les juges en chef des cours d'appel sont souvent en mesure de demander au juge en chef du tribunal de première instance d'affecter un juge à la cour d'appel pour qu'il fasse partie d'un banc donné.¹³⁹ Cette participation *ad hoc* de la part des juges de première instance offre une souplesse en cas de maladie, de conflit ou de nomination différée.¹⁴⁰ Bien que cette souplesse soit nécessaire pour assurer un bon fonctionnement au sein des cours d'appel, la plupart des tribunaux en profitent rarement. Dans plusieurs provinces, la création de postes surnuméraires a aussi permis d'offrir aux cours d'appel un moyen supplémentaire d'intervention en cas de conflit ou de maladie, qui a en conséquence permis de réduire le recours à la participation *ad hoc* des juges de première instance aux auditions d'appel.

164. Le gouvernement a fait savoir que, si nous admettons qu'il est nécessaire d'appliquer un écart de traitement dans le but d'offrir une rémunération suffisante, notre seule option serait donc de recommander l'abolition des dispositions de participation *ad hoc*, une mesure qui relève clairement de la compétence des provinces puisqu'il s'agit d'une question se rapportant à l'organisation des cours. Si nous décidons qu'en principe, il est nécessaire d'appliquer un écart, le gouvernement a alors soutenu qu'il serait inacceptable qu'un juge de première instance siégeant en appel ne reçoive pas le même traitement qu'un juge d'appel pendant la période en question, même s'il n'a siégé en appel que pour une très courte période. Il a également été suggéré que l'adoption d'un seuil qui déclenche une formule de « rémunération provisoire » pour les juges de première instance siégeant en appel ferait problème parce que les juges en chef qui doivent affecter un juge pour siéger en appel, logiquement, n'examineraient peut-être pas seulement la question de savoir quel juge est le plus compétent pour exercer la tâche, mais ils tenteraient également d'éviter de proposer des juges qui ont siégé suffisamment de jours en appel pour avoir droit au traitement des juges d'appel.

¹³⁹ Par exemple, voir *Loi sur les tribunaux judiciaires* de l'Ontario, *ibid.*, par.4(1).

¹⁴⁰ Conformément à la *Loi sur les tribunaux judiciaires* du Québec, si, en raison d'une absence d'un juge de la cour d'appel, il devient probable qu'un juge de ce tribunal sera absent pendant un terme entier ou plus, le juge en chef de la Cour d'appel transmet au gouverneur général son opinion que la nomination à la Cour d'appel d'un juge de la Cour supérieure servirait les fins de la justice. Il est à noter qu'une telle nomination plus formelle et à plus long terme nécessite une démarche auprès du gouverneur général. *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. T-16, art.12.

165. Nous ne sommes pas d'avis que les options sont limitées ainsi. Ce n'est pas la première fois que le gouvernement a eu à prévoir les conséquences pratiques de l'application d'un écart de traitement. Le même genre d'écart en faveur des juges en chef pose des défis semblables. La plupart des lois provinciales qui régissent l'organisation des cours comprennent des dispositions sur le remplacement temporaire du juge en chef s'il doit s'absenter en raison de maladie, entre autres. La question de savoir si et quand il y a lieu d'accorder un écart salarial correspondant à la personne qui remplace un juge en chef offre une bonne analogie. La *Loi sur les juges* ne prévoit aucun rajustement salarial pour un juge en chef intérimaire, mais dispose toutefois que le remplaçant recevra les indemnités pour frais de représentation accordées au juge en chef. La rémunération d'un juge en chef intérimaire demeure celle d'un juge puîné malgré l'exercice temporaire de rôles et responsabilités d'un juge en chef. Conformément à cette décision législative, nous sommes d'avis que le concept de « rémunération provisoire » devrait aussi être rejeté pour les juges de première instance qui agissent comme juge *ad hoc* en cour d'appel.

Les cours ayant une composition mixte

166. Notre attention s'est ensuite tournée vers la composition de certaines cours canadiennes, plus particulièrement des cours d'appel territoriales et de la Cour d'appel de la cour martiale. En ce qui concerne les cours territoriales, bien qu'elles soient des cours d'appel permanentes et qu'elles exercent des fonctions analogues à celles des cours d'appel provinciale, elles se trouvent dans une situation unique en raison des régions éloignées et de la moins grande population qu'elles desservent, d'où vient la nécessité d'une souplesse accrue quant à leur composition. Les juges nommés aux cours d'appel territoriales proviennent des cours suprêmes des territoires et des cours d'appel de diverses provinces. La Cour d'appel de la cour martiale présente un défi semblable : ses membres sont des « juges désignés » provenant de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale et des cours supérieures de juridiction criminelle. Un appel pourrait donc être entendu à la fois par un juge de la Cour d'appel fédérale, un juge de la Cour fédérale et un juge de la Cour supérieure du Québec. On pourrait dire de ces cours que les auditions d'appel qui incluent la participation *ad hoc* de juges de première instance sont un élément permanent de leur fonctionnement. Cependant, nous distinguerions une nomination

véritablement à temps partiel à une cour d'appel, comme c'est le cas dans les exemples susmentionnés, d'une nomination à temps plein à une cour d'appel provinciale. Dans les deux exemples donnés, les salaires des juges siégeant aux cours d'appel territoriales et à la Cour d'appel de la cour martiale (y compris le salaire du juge en chef de cette dernière) sont déterminés en fonction de leur première nomination. Il devrait également en être ainsi à la suite de l'application d'un écart de traitement en faveur des juges d'appel à temps plein. S'il y avait un changement de la nature de ces nominations à l'une de ces cours, dans la mesure où l'on pourrait dire que la nomination soit à une cour d'appel territoriale, soit à la Cour d'appel de la cour martiale est la première nomination d'un juge, il serait nécessaire d'ajuster en conséquence la portée de l'application d'un écart de traitement en faveur des juges d'appel.

L'incidence culturelle d'un écart de rémunération

167. Un grand nombre de juges de première instance sont d'avis que l'établissement d'un traitement différent pour les juges de première instance et les juges de cours d'appel entraînerait la discorde. Avant même que l'idée d'un écart de traitement ne fasse l'objet d'une étude approfondie, la Commission Scott avait affirmé qu'« il faudrait soupeser attentivement les incidences culturelles qu'une telle différenciation aurait sur le régime. »¹⁴¹ Nous sommes vivement conscients de cette préoccupation et souhaitons souligner qu'en recommandant une telle mesure, nous ne cherchons aucunement à saper ou amoindrir la valeur des travaux importants menés par les juges de première instance dans l'ensemble du pays. Nous souscrivons à l'analogie offerte quant à l'existence d'un écart de rémunération pour les juges de la Cour suprême : tout comme on ne devrait pas considérer qu'un tel écart diminue la valeur du travail effectué par les juges des cours d'appel, l'écart proposé ne doit en rien être perçu comme une intention de diminuer la valeur de la contribution des juges de première instance.

168. Bien que nous ayons soigneusement examiné les objections soulevées par les juges de première instance à l'échelle du pays, nous avons conclu que la mise en œuvre d'un écart salarial est essentielle en vue d'assurer que les juges des deux instances touchent une

¹⁴¹ Rapport de la Commission Scott, *supra* note 36, par. 30.

rémunération suffisante, eu égard à l'évolution de leurs rôles et de leurs responsabilités au fil des ans.

169. La forte tendance vers la séparation des cours de première instance et des cours d'appel a eu la répercussion décrite ci-dessus sur les responsabilités des juges des deux instances. Dans certaines administrations, cette réalité se dégage de la distinction expresse entre les juges de première instance et les juges de cours d'appel en ce qui a trait au rang et préséance, et constitue une nouvelle confirmation de l'effet sur les juges nommés à chaque cour, de cette séparation institutionnelle et fonctionnelle¹⁴² qui s'amplifie au fil des années.

170. Bien qu'il n'y ait pas consensus entre les juges d'instances différentes sur les avantages d'un système qui favorise les distinctions entre les cours de première instance et les cours d'appel, ainsi qu'entre leurs juges, nous avons senti l'obligation, dans le cadre de notre mandat, de reconnaître que de telles distinctions sont déjà bien établies et qu'elles méritent d'être reconnues sur le plan de la rémunération.

Recommandation relative à l'écart de traitement en faveur des juges des cours d'appel

171. Tel qu'il a été mentionné, les juges qui sont en faveur d'un écart de traitement proposent que celle-ci soit égale à 6,7 % du traitement des juges de première instance. Ce montant a été proposé parce qu'il constitue environ un tiers de la différence entre le traitement actuel d'un juge puîné et celui d'un juge de la Cour suprême du Canada. Le gouvernement s'oppose à l'établissement d'un écart de traitement, et l'Association et le Conseil sont demeurés neutres sur la question. Étant donné que les soumissions du gouvernement et de l'Association et du Conseil ne comprenaient pas un examen détaillé de la question du montant, nous les avons invités à présenter des observations

¹⁴² Voir l'art. 22 de la *Judicature Act* de la Nouvelle-Écosse (R.S.N.S. 1989, c. 240) et le paragraphe 4(3) de la *Court of Appeal Act* de la Colombie-Britannique, qui prévoit que [Traduction] « les juges de la cour d'appel prennent rang et préséance, après le juge en chef de la Colombie-Britannique, le juge en chef de la Cour suprême et le juge en chef adjoint de la Cour suprême, sur tous les autres juges des cours de la Colombie-Britannique. Leur rang et leur préséance sont déterminés selon leur ancienneté, en fonction de leur date de nomination. »

additionnelles à ce sujet, particulièrement sur la proposition d'un écart de 6,7 %. La réponse du gouvernement à cette demande est axée sur l'incidence qu'aurait cette mesure sur les écarts existants (une question dont nous traitons plus loin), mais ne contient aucune suggestion sur la façon de calculer un écart adéquat. En l'absence d'un débat exhaustif par les parties en ce qui concerne l'établissement d'un écart adéquat pour garantir une rémunération suffisante aux juges nommés aux cours d'appel, nous avons tenté d'établir un équilibre approprié en reconnaissant le rôle et les responsabilités des juges nommés aux cours d'appel sans diminuer la valeur et l'importance du travail des juges de première instance. Nous recommandons donc que l'écart de traitement accordé aux juges puînés nommés à une cour d'appel soit égal à 3 % du traitement des juges puînés nommés à une cour de première instance. Nous sommes d'avis que ce montant assurera le versement d'une rémunération suffisante aux juges des deux instances.

Recommandation 3

La Commission recommande que :

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

4) Traitements des autres juges

172. L'Association et le Conseil proposent que [TRADUCTION] « les écarts de traitement entre les juges puînés, les juges en chef, les juges en chef adjoints, les juges de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada demeurent inchangés, conservant les mêmes proportions qui existent actuellement. »¹⁴³

173. Le gouvernement ne remet pas en question cette proposition.

174. Depuis longtemps, un écart relativement constant existe au chapitre du traitement des juges puînés, des juges en chef, des juges en chef adjoints et des juges de la Cour

¹⁴³ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 148.

suprême du Canada. Nous croyons que cette disparité est appropriée. En effet, nous sommes d'avis que les responsabilités additionnelles imposées à ces juges, notamment les responsabilités administratives des juges en chef et des juges en chef adjoint, sont des facteurs objectifs pertinents dans notre examen de la rémunération des juges, qui sont visés à l'alinéa 26(1.1)d) de la *Loi sur les juges*. En vue de faire en sorte que la rémunération demeure suffisante, nous croyons qu'il faut conserver les écarts selon les proportions actuelles. Cependant, étant donné notre recommandation voulant qu'un écart salarial soit approprié pour les juges des cours d'appel, il est nécessaire de déterminer les traitements sur lesquels ces autres différences devraient être fondées.

175. On devrait continuer d'établir le traitement des juges en chef adjoints et des juges en chef des tribunaux de première instance en fonction de celui des juges puînés nommés à ces tribunaux. Quant au traitement des juges en chef adjoints et des juges en chef des cours d'appel, ceux-ci devraient maintenant être établis en fonction du traitement accordé aux juges puînés nommés aux cours d'appel.

176. En ce qui a trait à la Cour suprême du Canada, nous sommes d'avis, tel qu'il est mentionné précédemment, que la position occupée par cette cour est unique au sein du système de justice canadien. Nous sommes convaincus que pour assurer la suffisance de la rémunération des juges de cette cour, il faut l'établir en fonction de celle des juges des cours d'appel. Par conséquent, la rémunération des juges de la Cour suprême du Canada et du juge en chef du Canada devrait être établie en fonction des salaires accordés aux juges puînés des cours d'appel.

Recommandation 4

La Commission recommande que :

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

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

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

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

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

Cour suprême du Canada

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

Cour d'appel fédérale et cours d'appel

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

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

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

CHAPITRE III

PENSIONS DES JUGES

Pension des juges principaux des cours territoriales

177. Le paragraphe 43(1) de la *Loi sur les juges* permet à un juge en chef d'abandonner sa charge de juge en chef et d'opter pour le statut de juge surnuméraire. L'ancien juge en chef exerce alors la charge de juge surnuméraire et reçoit le traitement d'un juge puîné; à la retraite toutefois, il reçoit une pension calculée d'après le traitement d'un juge en chef. De même, le paragraphe 43(2) de la *Loi sur les juges* permet au juge en chef qui ne peut pas encore opter pour le statut de juge surnuméraire de décider de cesser de remplir ses fonctions de juge en chef pour exercer celles de juge puîné, et de recevoir le traitement d'un juge puîné. Dans ce cas aussi, la pension de retraite de l'ancien juge en chef est calculée d'après le traitement d'un juge en chef.

178. Les juges principaux des cours territoriales ne sont pas visés par les paragraphes 43(1) et (2) de la *Loi sur les juges*. L'Association et le Conseil proposent que les juges principaux soient désormais visés par ces articles puisqu'ils reçoivent le même traitement que les juges en chef et sont [TRADUCTION] « à tous les autres égards l'équivalent des juges en chef ou juges en chef adjoints des cours supérieures provinciales »¹⁴⁴. L'Association et le Conseil nous ont aussi informés que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont créé le poste de juge surnuméraire.¹⁴⁵

179. Le gouvernement reconnaît que les « juges principaux des cours territoriales d'instance supérieure devraient jouir des avantages conférés aux paragraphe 42(1) et

¹⁴⁴ Soumission de l'A. et C., *supra* note 52, par. 155.

¹⁴⁵ Présentation de l'Association et du Conseil, Transcription de l'audience publique de la Commission quadriennale du 3 mars 2008, pp. 86 et 87.

43(2) de la *Loi sur les juges* qui ne visent que les juges en chef et les juges en chef adjoints »¹⁴⁶, mais il n'appuie pas la proposition pour les raisons suivantes :

Toutefois, les paragraphes 43(1) et (2) dépendent non seulement de l'appui du gouvernement mais également de celui du gouvernement territorial et de mesures législatives à cet effet. Pour l'heure, un juge principal est défini comme un juge qui compte le plus d'ancienneté dans sa juridiction. Il n'est donc pas légalement possible pour ce juge de prendre le poste d'un juge puîné et de permettre au prochain juge sénior après lui d'assumer les fonctions de juge principal. Il faut mener des consultations pour s'assurer que les territoires ont pris les mesures législatives nécessaires pour qu'il y ait un poste, vacant ou un autre, auquel le juge principal pourrait être nommé¹⁴⁷.

180. Nous convenons que les juges principaux devraient être traités de la même façon que les juges en chef en ce qui concerne la pension de retraite. Cette mesure est nécessaire pour faire en sorte que les avantages accordés aux juges principaux soient satisfaisants en les gardant équivalents à ceux accordés aux juges en chef. Comme les lois territoriales applicables prévoient maintenant le statut de juge surnuméraire, rien n'empêche la modification de la *Loi sur les juges* de manière à permettre à un juge principal qui opte pour le statut de juge surnuméraire de néanmoins recevoir une pension calculée à partir de son traitement de juge principal. Nous reconnaissons cependant qu'en vertu des lois territoriales applicables, le juge principal qui désire abandonner sa charge, mais qui ne peut pas encore opter pour le statut de juge surnuméraire, n'est pas actuellement en mesure de le faire. Il faudrait apporter des modifications aux lois de chacun des territoires pour changer la définition de juge principal afin que cette charge ne soit pas systématiquement attribuée au juge qui a le plus d'ancienneté et pour assurer qu'un poste supplémentaire de juge puîné soit réservé pour permettre à tout juge principal d'abandonner sa charge supplémentaire et de redevenir juge puîné. Si ces modifications étaient apportées par l'un ou l'autre des territoires, il serait important, pour veiller à ce que les avantages accordés aux juges principaux demeurent satisfaisants, que le gouvernement fédéral modifie la *Loi sur les juges* afin de faire en sorte que la pension d'un ancien juge principal qui a choisi de continuer à travailler à titre de juge puîné soit calculée à partir de son ancien salaire de juge principal.

¹⁴⁶Soumissions de la réponse du gouvernement, *supra* note 85, par. 63.

¹⁴⁷*Ibid.*, par. 65.

Recommandation 5

La Commission recommande que :

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

Recommandation 6

La Commission recommande que :

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

Pension des juges de première instance qui ont déjà été juge à la cour d'appel

181. Pendant la présentation des observations orales, on a laissé entendre que nous devrions examiner l'incidence qu'aurait la mise en œuvre d'un écart de traitement favorisant les juges d'appel sur les juges des cours d'appel qui pourraient décider, à un certain point de leur carrière judiciaire, de quitter une cour d'appel pour accepter une nomination à un tribunal de première instance¹⁴⁸. Selon nous, cette situation peut être utilement comparée à celle d'un juge en chef qui décide de renoncer à sa charge de juge en chef pour reprendre celle de juge puîné. Bien que ce juge cesse de recevoir le traitement supérieur accordé aux juges en chef dès qu'il redevient juge puîné, sa pension à la retraite sera tout de même calculée à partir du traitement d'un juge en chef. À notre avis, il faudrait appuyer la souplesse actuelle qui permet à un juge d'une cour d'appel d'accepter une nomination à une cour de première instance. Nous recommandons donc

¹⁴⁸ Observations du juge James K. Hugessen, 9 janvier 2008, par. 8.

que la *Loi sur les juges* soit modifiée pour faire en sorte que, dans cette situation, la pension du juge soit quand même calculée à partir du traitement qu'il recevait en tant que juge d'une cour d'appel.

Recommandation 7

La Commission recommande que :

La *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte qu'un juge nommé à une cour d'appel qui accepte ensuite une nomination à une cour de première instance, et qui reçoit alors le traitement d'un juge de première instance, bénéficie d'une pension de retraite fondée sur le traitement de son ancien poste de juge d'une cour d'appel.

CHAPITRE IV

INDEMNITÉS

Allocation de déménagement à la retraite

182. La *Loi sur les juges* prévoit le versement d'une allocation de déménagement à la retraite aux juges de la Cour suprême, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et des cours territoriales. L'Association et le Conseil proposent que cette allocation soit aussi accordée aux juges des cours supérieures et des cours d'appel des provinces puisque :

[TRADUCTION]...des lois comme la *Court of Appeal Act* et la *Court of Queen's Bench Act* en Alberta, la *Queen's Bench Act* en Saskatchewan, la *Loi sur la Cour du Banc de la Reine* au Manitoba, la *Loi sur les tribunaux judiciaires* au Québec, la *Loi sur l'organisation judiciaire* au Nouveau-Brunswick et la *Judicature Act* en Nouvelle-Écosse contiennent toutes des exigences sur le lieu de résidence des juges des cours supérieures de ces provinces¹⁴⁹.

183. On ne nous a soumis aucune preuve que l'attribution d'une allocation de déménagement à la retraite des juges des cours supérieures et des cours d'appel des provinces était nécessaire pour la sécurité financière des juges visant à préserver l'indépendance judiciaire ou pour recruter des candidats exceptionnels pour la magistrature. On n'a pas non plus soutenu que l'attribution d'une telle allocation était nécessaire en raison de tout autre facteur objectif visé par l'alinéa 26(1.1)d). En conséquence, nous n'appuyons pas l'attribution de l'allocation de déménagement aux juges des cours supérieures et des cours d'appel des provinces. Nous appuyons plutôt la position du gouvernement :

Les dispositions visant l'allocation de déménagement pour les juges de tribunaux constitués fédéralement témoignent du fait qu'il s'agit de tribunaux nationaux dont les juges doivent résider dans la région de la capitale nationale. L'allocation de déménagement atteste du désir d'attirer des juges de toutes les régions du pays à ces cours nationales en minimisant les coûts personnels qu'entraîne une telle décision. Par ailleurs, l'allocation permet de reconnaître que le bassin de candidats qualifiés pour les cours supérieures territoriales est composé d'avocats de tout le Canada qui doivent

¹⁴⁹ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 152.

probablement quitter leur voisinage pour prendre leur poste. L'allocation de déménagement, en fait, supprime ce qui pourrait être autrement un élément financier dissuasif pour des candidats qualifiés qui aimeraient être nommés à ces cours.¹⁵⁰

Recommandation 8

La Commission recommande que :

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

Indemnités pour frais de représentation

184. Le paragraphe 27(6) de la *Loi sur les juges* prévoit que les juges mentionnés dans cette disposition :

...ont droit, à titre de frais de représentation et pour les dépenses de déplacement ou autres entraînées, pour eux ou leur époux ou conjoint de fait, par l'accomplissement de leurs fonctions extrajudiciaires...aux indemnités...

185. Ces indemnités ont été augmentées la dernière fois avec effet au 1^{er} avril 2000. L'Association et le Conseil sont d'avis qu'elles ne sont plus adéquates et demandent qu'elles soient haussées d'environ 20 %. De plus, ils demandent que les indemnités pour frais de représentation pour les juges principaux régionaux de l'Ontario soient aussi accordées au juge principal du droit de la famille.

186. Le gouvernement « n'accepte pas la nécessité de ces augmentations pour assurer la suffisance de la rémunération des juges »¹⁵¹. Cependant, il ne s'oppose pas à l'idée d'accorder une indemnité pour frais de représentation au juge principal du droit de la famille.

187. Le tableau qui suit donne les montants accordés au cours des années à titre d'indemnité pour frais de représentation.

¹⁵⁰ Soumissions de la réponse du gouvernement, *supra* note 85, par. 61.

¹⁵¹ *Ibid.*, par. 67.

Indemnités pour frais de représentation - Historique¹⁵²

	1979	1985	2000	2004
	\$	\$	\$	\$
Juge en chef – Cour suprême du Canada	5 000	10 000	18 750	
Autres juges – Cour suprême du Canada	2 500	5 000	10 000	
Juge en chef – Cour d’appel fédérale et juges en chef d’une province	3 500	7 000	12 500	
Autres juges en chef ou juges en chef adjoints	2 500	5 000	10 000	
Juges principaux régionaux de l’Ontario				5 000

188. Le taux d’utilisation de l’allocation est élevé comme le démontre le tableau suivant :

Indemnités pour frais de représentation– Utilisation¹⁵³

Exercice financier	% des juges qui ont dépensé 95 % ou plus de leur indemnité annuelle	% des juges qui ont dépensé la totalité de leur indemnité annuelle	% des indemnités annuelles dépensées par tous les JC et les JCA
1995-1996	62	41	89
1996-1997	71	41	84
1997-1998	71	42	87
1998-1999	59	34	84
1999-2000	76	56	86
2000-2001	7	2	57
2001-2002	41	24	79
2002-2003	40	33	85
2003-2004	57	40	87
2004-2005	60	44	89
2005-2006	63	47	88

189. Il n’y a pas eu d’augmentation des indemnités pour frais de représentation depuis le 1^{er} avril 2000. La hausse de l’indice des prix à la consommation pour la période de huit

¹⁵² Information fournie par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale.

¹⁵³ *Ibid.* Les juges de la Cour suprême du Canada ne sont pas compris dans ce tableau.

ans allant de mars 2000 à mars 2008, fondée sur les données les plus à jour disponibles, a été de 18,8 %. De nombreux juges utilisent déjà l'indemnité maximale qui leur est accordée. Par conséquent, nous jugeons qu'une augmentation de 20 % de cette indemnité est raisonnable comparativement à l'augmentation de 100 % accordée sur une période de six ans, soit de 1979 à 1985, et au fait que l'indemnité a presque doublé entre 1985 et 2000, soit une période de 15 ans.

190. Conformément au paragraphe 26(1) de la *Loi sur les juges* selon lequel la Commission est 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 », nous appuyons une augmentation des indemnités pour frais de représentation pour assurer qu'ils soient satisfaisants.

Recommandation 9

La Commission recommande que :

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

Recommandation 10

La Commission recommande que :

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

CHAPITRE V

REMBOURSEMENT DES DÉPENS LIÉS À LA PARTICIPATION DE LA MAGISTRATURE À UNE ENQUÊTE DE LA COMMISSION

191. L'article 26.3 de la *Loi sur les juges* prévoit que les représentants attirés de la magistrature qui participent à une enquête de la Commission ont droit au paiement des deux tiers des dépens liés à leur participation, le montant étant déterminé par la Cour fédérale sur une base avocat-client.

192. L'Association et le Conseil pressent la Commission de formuler la recommandation suivante :

[TRADUCTION]Que le gouvernement rembourse la totalité des dépens et les deux tiers des frais juridiques des juges

ou subsidiairement

qu'au moyen d'une exception à la formule prévue au paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges*, les honoraires et les dépenses de Navigant Consulting, Inc. relativement au sondage sur le revenu des avocats du secteur privé au Canada soient remboursés en entier à l'Association.¹⁵⁴

193. L'Association et le Conseil font remarquer que la Commission Drouin a recommandé que le gouvernement paie 80 % du total des Indemnités pour frais de représentation de l'Association, mais que le gouvernement a modifié la *Loi sur les juges* de manière à payer seulement 50 % des Indemnités pour frais de représentation des juges. L'Association et le Conseil ont ajouté que la Commission McLennan a recommandé que le gouvernement paie 100 % des débours et les deux tiers des frais juridiques engagés par la magistrature. L'argument de cette commission était le suivant : « Nous ne croyons pas que la participation de la magistrature au processus d'examen doive représenter un fardeau financier pour ses membres individuels. »¹⁵⁵ Le gouvernement a modifié par la suite la *Loi sur les juges* pour lui donner sa forme actuelle.

¹⁵⁴ Soumission de l'A. et C., *supra* note 47, par. 194.

¹⁵⁵ Rapport McLennan, *supra* note 22, p. 96.

194. Le gouvernement est d'avis que « le plein remboursement des dépens supprimerait un incitatif nécessaire de prudence de la part des juges en ce qui a trait aux dépenses importantes liées à des témoins-experts et à d'autres dépenses »¹⁵⁶. En ce qui concerne le remboursement de tous les frais liés au sondage Navigant, le gouvernement réitère son opinion selon laquelle les résultats du sondage ne sont pas fiables et affirme ceci :

...le sondage a été mené sans que le gouvernement ait été consulté et en fait, sa demande de participation à la conception du sondage, de par l'expérience antérieure des représentants du gouvernement, a été rejetée.¹⁵⁷

195. Le gouvernement est donc d'avis qu'il ne serait pas raisonnable que la Commission recommande le remboursement de la totalité des frais liés au sondage.

196. Nous croyons que nous avons compétence pour faire une recommandation sur ce point puisque le paragraphe 26(1) de la *Loi sur les juges* précise que la Commission est 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. » Puisqu'aucune limite n'est imposée aux juges en ce qui concerne les travaux qu'ils entreprennent en vue de préparer des présentations pour la Commission, nous croyons que le remboursement des deux tiers des dépens est adéquat. Selon nous, le paiement de la totalité des dépens n'est pas essentiel pour la sécurité financière des juges visant à préserver l'indépendance judiciaire ou pour recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Nous sommes d'avis que la meilleure façon de régler cette question serait que l'Association et le Conseil d'une part, et le gouvernement d'autre part, collaborent pour concevoir, mener et financer des enquêtes qui seraient selon eux utiles à la Commission. Si ces études étaient faites conjointement, le gouvernement pourrait en payer le coût total si cela se justifie.

¹⁵⁶ Soumissions de la réponse du gouvernement, *supra* note 85, par. 70.

¹⁵⁷ *Ibid.*, par. 71.

Recommandation 11

La Commission recommande que :

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

CHAPITRE VI

AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DU PROCESSUS DE LA COMMISSION

197. Comme il a été indiqué, nous désirons faire quelques commentaires sur ce qu'on pourrait appeler de façon générale des « questions de processus » en ce sens qu'elles concernent le fonctionnement efficace de la Commission. En ce faisant, nous sommes bien conscients du fait que « [c]haque commission doit procéder à son évaluation dans son propre contexte »¹⁵⁸. Les observations suivantes sont présentées dans le but de communiquer des leçons apprises pour en faire bénéficier les parties et les futures commissions.

198. Bien qu'elle fasse beaucoup plus que de seulement « mettre à jour » le travail de la commission précédente¹⁵⁹, compte tenu des délais serrés qui lui sont imposés et du fait que chaque commission effectue son travail tout en sachant fort bien que la prochaine commission ne sera établie que quatre ans après, chaque nouvelle commission doit essayer d'éviter de « réinventer la roue ». Ce point vaut tant pour les questions de processus que pour les questions de fond de l'enquête de la Commission.

Expertise en rémunération

199. La Commission actuelle a énormément bénéficié du fait que l'un des commissaires avait une vaste expérience dans le domaine de la rémunération, dans le cas présent au sein du secteur public. Bien que le domaine précis de la rémunération des juges soit *sui generis* et qu'en conséquence il présente des défis uniques, l'accès à un « spécialiste en rémunération résident » s'est tout de même révélé d'une très grande valeur. Ce domaine d'expertise est suffisamment au cœur des travaux de la Commission pour qu'il convienne peut-être de conseiller aux parties de songer à une expertise en rémunération lorsqu'elles procéderont à la nomination des membres des futures commissions. De plus, bien qu'il ne

¹⁵⁸ Bodner, *supra* note 20, par. 15.

¹⁵⁹ *Ibid.*, par. 14.

soit sans doute pas raisonnable de s'attendre à ce que la Commission compte toujours un expert de ce domaine parmi ses membres, il serait peut-être approprié que les futures commissions déterminent tôt au cours de leur mandat s'il s'agit d'un domaine dans lequel elles voudront bénéficier de l'aide d'un expert de l'extérieur conformément à ce qui est prévu à l'article 26.2 de la *Loi sur les juges*.

Recommandation 12

La Commission recommande que :

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

Continuité en ce qui concerne le personnel de la Commission

200. Nous avons beaucoup bénéficié de la continuité de la dotation des postes liés à la Commission quadriennale. Mme Jeanne Ruest, qui a été directrice exécutive dans le cadre de la Commission McLennan, a gracieusement accepté d'assumer les mêmes fonctions pour la commission actuelle. Le fait que la personne qui se trouve à la barre de la Commission ait eu une connaissance institutionnelle du rôle a permis le déroulement harmonieux des divers aspects du processus de la Commission, allant de la publication de l'avis public original à la mise au point définitive du présent rapport. Cette continuité ne sera pas toujours possible, mais lorsqu'il y a un changement de personnel, il est essentiel que la Commission puisse compter sur des processus « en place » pour permettre le transfert en douceur de la connaissance institutionnelle entre l'ancien et le nouveau personnel de la Commission.

Recommandation 13

La Commission recommande que :

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

Consensus sur certaines questions

201. L'examen des rapports des diverses commissions triennales et des commissions Drouin et McLennan montre que la nature des questions soulevées devant les commissions a varié considérablement. Cependant, certaines questions ont été soulevées de nombreuses fois. Lorsqu'il y a eu consensus sur un point en particulier au cours d'une enquête d'une commission antérieure, comme la pertinence du niveau DM-3 en tant qu'élément de comparaison, nous proposons qu'« en l'absence de preuves démontrant un changement », ce consensus soit reconnu par les commissions subséquentes et se reflète dans une certaine mesure dans l'approche de la question utilisée dans les soumissions des parties.

Recommandation 14

La Commission recommande que :

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

Documentation soumise par les parties

202. Des économies peuvent aussi être réalisées dans d'autres domaines. Par exemple, nous ne sommes pas convaincus que les documents préparés par les parties doivent être aussi volumineux que ceux qui ont été soumis à la Commission actuelle. Il serait notamment utile que les parties envisagent de produire un exposé conjoint des faits pour les futures commissions. En bout de ligne, pour une variété de raisons, certaines des données produites par les parties ont été peu utiles à la Commission. Nous nous rendons compte que les parties répondaient dans une certaine mesure à des demandes de renseignements additionnels formulées par des commissions précédentes¹⁶⁰. À l'avenir, s'il doit y avoir une série de données semblables à celles produites dans ce cas concernant

¹⁶⁰ Rapport Drouin, *supra* note 17, pp. 124-125; Rapport McLennan, *supra* note 22, pp. 101 à 103.

le revenu des avocats dans le secteur privé, pour que ces dernières soient vraiment utiles à la Commission dans le temps dont elle dispose, la série de données devrait être produite en collaboration.

Recommandation 15

La Commission recommande que :

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

Rapports professionnels axés sur la coopération

203. Voilà qui nous amène à notre dernière observation, soit que la relation entre l'Association et le Conseil d'une part et le gouvernement d'autre part doit être axée sur la coopération. Une relation conflictuelle est nuisible et non appropriée compte tenu de la nature du processus de la Commission. En vue d'obtenir les meilleurs résultats possibles, il est certain que le processus de la Commission dépend de l'effort fait de bonne foi par les deux parties principales pour aborder le processus dans un esprit de collaboration, de sorte qu'il soit possible d'affirmer que toutes les personnes concernées ont vraiment l'intérêt public à coeur. Nous reconnaissons que les avocats des principales parties ont, dans une large mesure, abordé ce travail dans cet esprit. Nous les encourageons à continuer d'améliorer cette collaboration qui est essentielle à ce processus important.

204. Nous remercions de leur aide et de leur courtoisie tous les avocats et tous ceux qui ont présenté des observations à la Commission.

CHAPITRE VII

CONCLUSION

205. Comme nous l'avons indiqué au début, la principale responsabilité de chaque commission est de mener une enquête afin de déterminer si la rémunération des juges est satisfaisante et de soumettre au ministre de la Justice dans les neuf mois qui suivent le début de l'enquête de la Commission un rapport contenant des recommandations sur cette question. Cependant, le mandat de la Commission s'étend bien au-delà de ce délai et n'expirera pas avant la fin d'août 2011. Pendant le reste de notre mandat, nous demeurons disponibles si le ministre de la Justice décide d'exercer son pouvoir aux termes du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* de nous demander d'examiner l'une ou l'autre des questions soulevées dans le rapport ou toute autre question concernant la question de savoir si la rémunération des juges est satisfaisante.

206. Avec l'aide des parties et de toutes les personnes qui ont participé au processus de la Commission, nous avons mené ce que nous croyons avoir été une enquête ouverte et approfondie sur les questions mentionnées ci-dessus et nous nous sommes efforcés de nous assurer que le rapport établi en témoigne. Nous attendons maintenant avec intérêt la réponse du ministre de la Justice à notre rapport au cours des mois qui viennent.

Sheila Block
Présidente

Paul Tellier, C.P., C.C., c.r.
Commissaire

Wayne McCutcheon
Commissaire

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La Commission recommande que :

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

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

Recommandation 2

La Commission recommande que :

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

Recommandation 3

La Commission recommande que :

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

Recommandation 4

La Commission recommande que :

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

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

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

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

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

Cour suprême du Canada

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

Cour d'appel fédérale et cours d'appel

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

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

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

Recommandation 5

La Commission recommande que :

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

Recommandation 6

La Commission recommande que :

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

Recommandation 7

La Commission recommande que :

La *Loi sur les juges* soit modifiée de sorte qu'un juge nommé à une cour d'appel qui accepte ensuite une nomination à une cour de première instance, et qui reçoit alors le traitement d'un juge de première instance, bénéficie d'une pension de retraite fondée sur le traitement de son ancien poste de juge d'une cour d'appel.

Recommandation 8

La Commission recommande que :

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

Recommandation 9

La Commission recommande que :

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

Recommandation 10

La Commission recommande que :

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

Recommandation 11

La Commission recommande que :

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

Recommandation 12**La Commission recommande que :**

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

Recommandation 13**La Commission recommande que :**

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

Recommandation 14**La Commission recommande que :**

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

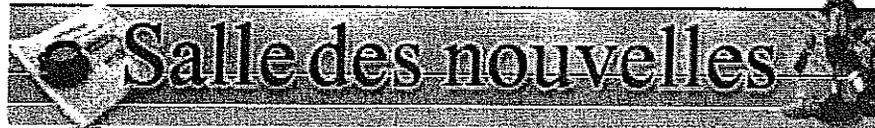
Recommandation 15**La Commission recommande que :**

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

ANNEXE A



POUR LES MÉDIAS



NOMINATIONS À LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

OTTAWA, le 12 octobre 2007 – Le ministre de la Justice et procureur général du Canada, l'honorable Rob Nicholson, C.P., c.r., député de Niagara Falls, a annoncé aujourd'hui la nomination de Sheila R. Block, Paul M. Tellier, C.P., C.C., c.r., et Wayne McCutcheon à la Commission d'examen de la rémunération des juges. Ces nominations sont en vigueur jusqu'au 31 août 2011.

Sheila R. Block, de Toronto, est nommée présidente.

Mme Block a obtenu un diplôme en droit de l'Université d'Ottawa et a été admise au Barreau de l'Ontario en 1974.

Mme Block est actuellement associée au sein du cabinet d'avocats Torys et est présidente du groupe de litige du bureau de Toronto de ce cabinet. Elle a comparu devant les tribunaux de toutes les instances en Ontario, devant la Cour fédérale et la Cour suprême du Canada, ainsi que devant des tribunaux d'arbitrage et d'autres tribunaux administratifs.

Paul M. Tellier, C.P., C.C., c.r., de Montréal, est nommé membre proposé par la magistrature.

M. Tellier est diplômé des universités d'Ottawa et d'Oxford, en Angleterre, et il a été admis au Barreau du Québec en 1963.

M. Tellier est administrateur de plusieurs sociétés, conseiller stratégique de la Société Générale, banque internationale, et coprésident du Comité consultatif sur la fonction publique du Premier ministre. Il a été greffier du Conseil privé et président et chef de la direction de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et de Bombardier Inc.

Wayne McCutcheon, d'Ottawa, est nommé membre proposé par le ministre de la Justice du Canada.

M. McCutcheon a obtenu son baccalauréat ès arts, son baccalauréat en éducation et sa maîtrise ès arts de l'Université de la Saskatchewan.

M. McCutcheon a été fonctionnaire pendant 32 ans et a occupé divers postes aux Archives nationales et à la Bibliothèque nationale, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé. Au moment de sa retraite de la fonction publique en 2005, il était sous-secrétaire du Cabinet, Personnel supérieur et projets spéciaux, au Bureau du Conseil privé.

Sheila Block

M^c Block est actuellement une partenaire dans le cabinet d'avocats Torys, où elle occupe le poste d'avocate principale en ce qui concerne les procès en première instance et en appel. Elle possède une vaste expérience dans le contentieux civil et elle est présidente de la pratique du contentieux des affaires civiles au sein de son cabinet, à Toronto. Elle a comparu comme avocate devant toutes les instances judiciaires en Ontario, et même devant la Cour fédérale et la Cour suprême du Canada, puis devant les tribunaux d'arbitrage et d'autres tribunaux administratifs. M^c Block a déjà été présidente du Comité exécutif de Torys.

Elle a reçu de nombreuses récompenses dont la médaille de la Advocates' Society 2008, la Médaille du Barreau 2006 décernée par le Barreau du Haut Canada et le Prix d'excellence dans le contentieux civil 2006 de l'Association du Barreau de l'Ontario.

M^c Block a donné beaucoup de conférences et elle a abondamment écrit sur la plaidoirie et le contentieux civil. Elle a également enseigné la plaidoirie au National Institute for Trial Advocacy au Canada, aux États-Unis, en Angleterre, en Écosse, en Nouvelle-Zélande et au El Salvador, ainsi qu'au Tribunal des Nations Unies sur les crimes de guerre au Rwanda et au Tribunal spécial en Sierra Leone. Elle a donné un cours intensif en plaidoirie à la Faculté de droit de l'Université de Toronto et elle a également enseigné au programme de contentieux civil au niveau de la maîtrise en droit offert par la Osgoode Hall Law School.

M^{me} Block occupe un poste d'administratrice au sein de la Harold G. Fox Education Fund, de la Children's Aid Foundation et de la Touching Tiny Lives Foundation. Elle a déjà été directrice de l'Association canadienne des libertés civiles et de la Fondation Trillium.

M^{me} Block a obtenu son diplôme en droit de l'Université d'Ottawa et a été admise au Barreau de l'Ontario en 1974.

Wayne McCutcheon

M. McCutcheon était sous-secrétaire du Cabinet, Personnel supérieur et projets spéciaux, Bureau du Conseil privé – un poste de prééminence dans la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique du Canada. En tant que titulaire de ce poste, M. McCutcheon était chargé plus particulièrement de la gestion des politiques et des services en ressources humaines destinés aux personnes nommées par le gouverneur en conseil. Parmi ces titulaires, on retrouve les sous-ministres, les présidents et directeurs généraux ainsi que les administrateurs des sociétés d'État et les chefs et membres d'agences, de conseils et de commissions.

M. McCutcheon est entré à la fonction publique en 1973 à titre de stagiaire en administration à la Commission de la fonction publique où il a choisi de poursuivre sa carrière en gestion des ressources humaines. Il a passé la première partie de cette carrière aux Archives nationales et Bibliothèque nationale, acquérant connaissances et expérience pour y devenir, au fil des années, directeur adjoint des Ressources humaines. En 1986, il a quitté ces agences pour accepter un poste à la Direction de la politique du personnel au Secrétariat du Conseil du Trésor. Puis, en 1991, il est entré au Bureau du Conseil privé en tant que conseiller principal en matière de rémunération et classification au sein d'une unité qui s'appelait alors le Secrétariat du personnel supérieur. Au cours de son affectation à ce Secrétariat, il a occupé tour à tour les postes de directeur adjoint, Nominations, recrutement et planification de la relève, directeur des Nominations et de la rémunération, directeur général du Personnel supérieur, secrétaire adjoint du Cabinet et finalement sous-secrétaire du Cabinet.

M. McCutcheon a obtenu son B.A., son B. Ed. et sa M.A. de l'Université de la Saskatchewan.

Paul Tellier, C.P., C.C., c.r.

Paul M. Tellier a été président-directeur général et administrateur de Bombardier Inc. en 2003 et 2004. Avant cela, il a été pendant 10 ans président-directeur général et administrateur de la Compagnie de chemins de fer nationaux du Canada (CN).

Du mois d'août 1985 jusqu'à son entrée au CN en 1992, M. Tellier a été greffier du Conseil Privé et secrétaire du Cabinet du gouvernement du Canada, soit le plus haut poste de la fonction publique du Canada. M. Tellier a également occupé divers autres postes dans le secteur public, dont ceux de sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en 1979 et de sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources en 1982.

Diplômé de l'Université d'Ottawa et de l'Université d'Oxford, en Angleterre, il a été reçu au Barreau du Québec en 1963.

M. Tellier est membre du conseil d'administration de nombreuses sociétés, dont Alcan, Bell Canada Entreprises (BCE), Bell Canada et Telesat Canada, GM Canada et McCain Foods Ltd. Il est président du conseil de Global Container Terminals Inc. (GCT). Il agit également comme conseiller stratégique pour la Société Générale, une banque internationale dont le siège social est en France.

M. Tellier a été nommé compagnon de l'Ordre du Canada en 1993. En 1995, il a présidé à la campagne Centraide du Grand Montréal. Au cours de sa carrière, M. Tellier a également reçu de nombreux prix, dont celui de PDG de l'année du Canada en 1998 et celui du PDG le plus respecté du Canada, selon un sondage réalisé par la firme KPMG/Ipsos-Reid en 2003. Il s'est joint au conseil consultatif de la Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill en septembre 2006.

Récemment, M. Tellier a fait partie de Groupe d'experts indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan, dont le rapport et les recommandations ont été déposés auprès du premier ministre en janvier 2008.

ANNEXE B

Lettres et mémoires présentés à la Commission quadriennale de 2007-2008

1. Soumission du gouvernement du Canada représenté par le ministère de la Justice du Canada
2. Soumission conjointe de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature.
3. Mémoire d'un groupe de juges en faveur d'un écart de rémunération pour les juges des cours d'appel du pays
4. Lettre de l'honorable Donald G. H. Bowman, juge en chef, Cour de l'impôt du Canada
5. Lettre de l'honorable Donald I. Brenner, juge en chef, Cour suprême de la Colombie-Britannique
6. Lettre de l'honorable J. Derek Green, juge en chef, Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador, Division de première instance
7. Lettre de l'honorable Gordon L. Campbell, Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, Division de première instance
8. Mémoire de l'Association du Barreau canadien
9. Lettre de M. Lawrence Pierce, Pierce Law Group
10. Lettre de M. Ian Bailey
11. Lettre de Madame Kirsten Connor
12. Lettre de M. Gary Crozier
13. Mémoire de M. Harold Geltman

Lettres et Soumissions de réplique présentées à la Commission quadriennale 2007-2008

Soumissions de la réponse du gouvernement du Canada représenté par le ministère de la Justice du Canada, et

Réponse supplémentaire du gouvernement of Canada représenté par le ministère de la Justice du Canada

Soumission conjointe de réplique de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature, et

Réponse supplémentaire conjointe de l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature

Commentaires sur la documentation transmise à la Commission concernant l'instauration d'un écart de rémunération pour les juges des cours d'appel

Observations de l'Association des juges de la Cour supérieure de justice de l'Ontario

Diverses lettres envoyées à la Commission relatives à la demande d'écart de rémunération pour les juges d'appel:

Des juges en chef :

- l'honorable Joseph P. Kennedy, Cour suprême de la Nouvelle-Écosse
- l'honorable Jacqueline Matheson, Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard, Division de première instance
- l'honorable David D. Smith, Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick
- l'honorable François Rolland, Cour supérieure du Québec
- l'honorable Heather Forster Smith, Cour supérieure de justice de l'Ontario
- l'honorable Robert D. Laing, Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan
- l'honorable Allan H. Wachowich, Cour du Banc de la Reine de l'Alberta

D'autres juges :

- l'honorable James K. Hugessen, Cour fédérale du Canada
- l'honorable James P. Adams, Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador, Division de première instance
- l'honorable Gordon L. Campbell, Cour suprême de l'île-du-Prince-Édouard, Division de première instance

- l'honorable Walter R. E. Goodfellow, Cour suprême de la Nouvelle-Écosse
- l'honorable Jules Allard, Cour supérieure du Québec
- l'honorable Douglas Rutherford, Cour supérieure de justice de l'Ontario
- l'honorable Ronald L. Berger, Cour d'appel de l'Alberta
- l'honorable Ronald S. Veale, Cour suprême du territoire du Yukon

Lettre de Madame Yiu Kwun Wai

ANNEXE C

Commission d'examen de la rémunération des juges

Audiences publiques - le 3 mars 2008 Liste des participants

Représentant la Commission d'examen de la rémunération des juges

- Maître Sheila Block
Présidente de la Commission
- Maître Paul Tellier
Commissaire
- M. Wayne McCutcheon
Commissaire
- Madame Jeanne Ruest
Directrice générale

Représentant le gouvernement du Canada

- Maître Neil Finkelstein
Avocat-conseil
Blake, Cassels & Graydon LLP
- Maître Cathy Beagan Flood
Avocate-conseil
Blake, Cassels & Graydon LLP
- Maître Judith Bellis
Avocate générale
Service des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs
Justice Canada
Observatrice
- Maître Karen Cuddy
Avocate
Service des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs
Justice Canada
Observatrice

Représentant l'Association canadienne des juges des cours supérieures et le Conseil canadien de la magistrature :

- Maître Yves Fortier
Avocat-conseil
Ogilvy Renault

- Maître Pierre Bienvenu
Avocat-conseil
Ogilvy Renault

- Maître Azim Hussain
Avocat-conseil
Ogilvy Renault
Observateur

- L'honorable J. Michael MacDonald
Juge en chef de la Nouvelle-Écosse
Président, Comité de la rémunération des juges
Conseil canadien de la magistrature
Observateur

- L'honorable Pierre Dalphond
Cour d'appel du Québec
Vice-président, Association canadienne des juges des cours supérieures
Observateur

- L'honorable Stephen Goudge
Cour d'appel de l'Ontario
Président, Comité de la rémunération
Association canadienne des juges des cours supérieures
Observateur

- L'honorable Ted C. Zarzechny
Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan
Vice-président, Comité de la rémunération
Association canadienne des juges des cours supérieures
Observateur

- Maître Frank McArdle
Directeur exécutif
Association canadienne des juges des cours supérieures
Observateur

Représentant l'Association du Barreau canadien

- M. J. Guy Joubert
1^{er} Vice-président
Association du Barreau canadien

- Madame Tamara Thomson
Directrice
Législation et réforme du droit
Association du Barreau canadien

Commission d'examen de la rémunération des juges

Audiences publiques - le 13 mars 2008 Liste des participants

Représentant la Commission d'examen de la rémunération des juges

- Maître Sheila Block
Présidente de la Commission
- Maître Paul Tellier
Commissaire
- M. Wayne McCutcheon
Commissaire
- Madame Jeanne Ruest
Directrice générale

Représentant le gouvernement du Canada

- Maître Neil Finkelstein
Avocat-conseil
Blake, Cassels & Graydon LLP
- Maître Cathy Beagan Flood
Avocate-conseil
Blake, Cassels & Graydon LLP
- Maître Judith Bellis
Avocate générale
Service des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs
Justice Canada
Observatrice

Représentant le groupe des juges en faveur d'un écart de rémunération pour les juges des cours d'appel

- L'honorable Joseph R. Nuss
Cour d'appel du Québec
Coordonnateur du mémoire à la Commission quadriennale

- Maître Roger Tassé
Avocat-conseil
Gowling Lafleur Henderson LLP

Juges opposant un écart de rémunération pour les juges des cours d'appel

- L'honorable James K. Hugessen
Cour fédérale du Canada
- L'honorable Gordon L. Campbell
Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard
Section de première instance

Représentant l'Association canadienne des juges des cours supérieures et le Conseil canadien de la magistrature :

- Maître Pierre Bienvenu
Avocat-conseil
Ogilvy Renault
- L'honorable David H. Jenkins
Juge en chef de l'Île-du-Prince-Édouard
Président
Association canadienne des juges des cours supérieures
Observateur
- L'honorable Stephen Goudge
Cour d'appel de l'Ontario
Président, Comité de la rémunération
Association canadienne des juges des cours supérieures
Observateur
- Maître Frank McArdle
Directeur exécutif
Association canadienne des juges des cours supérieures
Observateur