

PRÉSENTATION FINALE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

À LA

COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES FÉDÉRAUX

I. PROCÉDURE

1. La Commission a invité les gouvernements à suggérer des améliorations concernant sa procédure relative au dépôt des mémoires et aux présentations orales, tout en leur demandant d'accorder une attention particulière au peu de renseignements dont elle dispose à des fins de comparaison. C'est avec plaisir que le gouvernement répond à cette invitation.

a) Nature de la Commission

2. La Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux n'est pas censée être un mécanisme de règlement des différends entre les parties. Elle a plutôt pour mandat d'améliorer la confiance du public à l'égard de l'indépendance de la magistrature en éliminant toute perception de « politisation » du mode d'établissement de la rémunération des juges. Ainsi, la Commission suit plutôt le modèle d'une commission d'enquête publique à laquelle peut participer toute personne morale ou physique. En effet, si les représentants de la magistrature et du gouvernement constituent généralement, en pratique, les « principales parties » qui comparaissent devant la Commission, n'importe qui peut le faire également.

3. La procédure établie par la Commission Drouin, que suit en grande partie la Commission, tient compte du fait qu'il s'agit d'un dossier d'intérêt public. Si la Commission a pris l'habitude de communiquer conjointement avec les principales parties en passant toujours par un avocat, la procédure de la Commission est relativement informelle et extrêmement transparente grâce à son site web. Il importe de signaler que contrairement à ce qu'on trouve dans un litige classique la Commission n'est pas tenue de se limiter aux questions et aux témoignages soumis par les participants. En effet, elle peut

aussi faire appel à l'aide et aux conseils de ses propres spécialistes pour réunir et analyser l'information sur laquelle elle fondera ses recommandations.

4. C'est à la lumière de la nature des travaux de la Commission que nous souhaitons traiter de l'opportunité pour celle-ci de jouer un rôle plus actif et direct dans l'obtention d'une meilleure information.

b) Le défi de l'information de qualité

5. Le gouvernement est très conscient du fait que la détermination de points de comparaison a constitué un problème pour toutes les commissions qui se sont penchées sur la question. De façon générale, on exclut la possibilité de s'en remettre à des comparaisons avec les salaires des juges provinciaux ou des autres pays. C'est pourquoi le point de comparaison le plus souvent utilisé par les commissions a été le salaire des sous-ministres du niveau DM-3 et des avocats en pratique privée. Précisons que ces deux points de comparaison présentent des difficultés qui leur sont propres.

6. Si on se réfère à la rémunération des sous-ministres, le problème ne concerne pas l'obtention des données. En effet, les chiffres sont connus de la magistrature et de la Commission. Le problème réside plutôt dans la différence sensible qui existe entre les fonctions d'un juge et celles d'un sous-ministre ainsi que dans la question de savoir exactement quels éléments du traitement doivent être considérés aux fins de la comparaison (pensons aux primes de rendement). Le gouvernement a déjà dit que la rémunération des SM constitue un point de comparaison relativement peu utile et ne doit servir qu'à établir la tendance de la composante salariale.

7. Quant au problème posé par la rémunération des avocats du secteur privé, il est plus fondamental. C'est d'ailleurs à ce sujet que la Commission parle du « peu de renseignements ».

(i) **L'expérience des gouvernements à ce jour**

8. La Commission Drouin a elle aussi été aux prises avec le problème de la comparaison entre le revenu des avocats en pratique privé et celui des juges, n'ayant « pas pu obtenir des données à jour et fiables sur les revenus des avocats, incluant particulièrement ceux du secteur privé ». Dans ses *Remarques sur la méthode*, la Commission Drouin évoque expressément la nécessité de créer un instrument de mesure du revenu des avocats en pratique privé afin d'assurer un suivi dans le temps.

9. Ayant pris connaissance des besoins, le gouvernement a mis en place des mesures pour améliorer la qualité de l'information, notamment par une étude des revenus du secteur privé et par une analyse des déclarations de revenus. Les problèmes éprouvés dans l'obtention de cette information nous permettent de tirer des leçons qui pourraient aider la Commission.

10. Les travaux effectués jusqu'ici ont fourni une somme considérable d'informations qui pourraient être utile aux prochains travaux. Les principaux problèmes rencontrés dans le cours de cet exercice étaient les suivants :

- Les données nécessaires ne se trouvent telles quelles dans aucune base de données, et il ne serait pas facile de les produire. En particulier, il appert que les avocats en pratique privée sont réticents, pour des raisons de confidentialité, à répondre aux enquêtes sur le revenu individuel et sur le revenu des cabinets.
- Les hypothèses de base utilisées dans les analyses classiques de rémunération ne semblent pas s'appliquer au cas particulier des juges.
- Il n'est pas facile de concevoir une étude de la rémunération des avocats qui tienne compte de la façon dont la profession est structurée. À première vue, on pourrait croire qu'il suffirait de faire une enquête sur le revenu des avocats en pratique privée. Cependant, certains faits connus laissent croire qu'il existe des

différences importantes entre les revenus de ces avocats selon, par exemple, l'importance du cabinet, le domaine de spécialisation, le lieu géographique, la taille du milieu ou le caractère plus ou moins ciblé de la clientèle. Le fait que le candidat provienne de telle ou telle branche de la profession peut aussi avoir une influence.

- La méthode statistique « brute » employée par les consultants en rémunération ne semble pas assez fiable dans ce domaine.

11. Puisque le jugement professionnel joue un rôle important dans les recommandations formulées par les spécialistes en rémunération, la crédibilité de ces recommandations dépend directement, en grande partie, de celle du spécialiste lui-même et de sa réputation. Le gouvernement n'est pas convaincu de la validité de ce modèle pour établir la rémunération des juges.

(ii) Les données de l'ADRC

12. La Commission a reçu des observations soulignant les efforts consacrés par des représentants de la magistrature comme du gouvernement en vue d'arriver à un ensemble fiable de données qui pourraient aider la Commission. Malheureusement, malgré ces efforts sincères, les données fournies par l'ADRC se sont avérées essentiellement peu fiables et d'utilité contestable. D'ailleurs, même si elles avaient été jugées fiables, le gouvernement et les juges n'arrivaient pas à s'entendre sur la méthode statistique qui permettrait d'obtenir des points de comparaison appropriés.

13. On peut conclure de toutes ces considérations à la nécessité de trouver un moyen plus efficace de rassembler les données nécessaires et de clarifier les positions en matière de méthode.

c) **Observations et suggestions**

14. Dans l'ensemble, la procédure de la Commission quadriennale a bien fonctionné. On considère en général que compte tenu des informations dont elle disposait, la Commission Drouin a produit un rapport solide, bien étayé et convaincant. Il n'en importe pas moins de régler les problèmes chroniques relatifs à l'obtention de points de comparaison valides par rapport au secteur privé. Selon le gouvernement, le meilleur moyen d'atteindre cet objectif consiste à adopter une approche « tripartite » sous l'égide de la Commission.

15. Dans son chapitre 7, *Remarques sur la méthode*, la Commission Drouin énumère des questions pour lesquelles une approche tripartite pourrait être justifiée. Dans le cadre de sa réflexion en cours, la Commission trouvera particulièrement pertinentes les observations livrées par la Commission Drouin sous la rubrique 7.3, *Le rôle des experts et de la recherche* :

[...] nous avons pensé que la Commission pourrait jouer un rôle utile en travaillant avec la magistrature et le gouvernement pour convenir ensemble d'un programme de recherche, et que nous pourrions alors nous charger de cette recherche pour le compte des parties et de la Commission. Nous avons dû laisser tomber ce projet puisque nous manquions de personnel et que nous n'étions pas prêts à entamer une étude approfondie des questions à considérer [...]. Nous continuons de croire qu'il s'agit là d'un concept valable et digne d'être considéré par les futurs commissaires. Plusieurs avantages peuvent en être tirés : une compréhension accrue des questions qui sont considérées pertinentes par chacune des parties; l'utilisation économique des instruments de recherche; et, espérons-le, le partage d'une base de données entre la Commission, la magistrature et le gouvernement.

16. Soulignons qu'il n'y a pas lieu de limiter obligatoirement cette formule à la collecte des données. En effet, quand un débat comporte des implications socio-économiques importantes, il peut être plus fructueux de le mener dans un cadre coopératif. Ainsi, il pourrait être vraiment utile que la Commission participe dès les premières étapes à l'analyse et à la formulation des options relativement aux questions de fond techniquement complexes susceptibles de toucher des intérêts autres que ceux de la

magistrature et du gouvernement, comme le partage de la pension des juges en cas de rupture conjugale.

17. De l'avis du gouvernement, comparativement à la méthode actuelle, il serait plus efficace et plus productif de faire participer la Commission de façon plus directe et plus active à la collecte et à l'analyse des renseignements sur le revenu dans le secteur privé. Cette participation active de la Commission dès le début réduirait les risques de désaccord et maximiserait les chances d'utiliser une information pertinente, ou à tout le moins, permettrait de mettre rapidement en lumière les sujets litigieux sur lesquels devra se pencher la prochaine commission.

18. Par exemple, la Commission pourrait songer à mener une enquête auprès des juges récemment nommés afin de connaître, notamment, leur revenu au moment de leur nomination, l'importance des facteurs autres que la rémunération dans leur décision d'accepter le poste, etc. On peut considérer, compte tenu de la nécessité de préserver l'indépendance de la magistrature ainsi que des préoccupations en matière de confidentialité, qu'il vaudrait mieux que cette enquête soit menée par la Commission et non par une des deux parties individuellement.

19. La structure actuelle de la Commission, et en particulier le fait que son mandat soit de quatre ans, autoriserait la réalisation de ce travail avant la constitution de la prochaine commission quadriennale. Le ministre de la Justice pourrait faire une demande conformément au paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*.

II. PARTAGE DE LA PENSION EN CAS DE RUPTURE CONJUGALE

20. Le gouvernement souhaite aviser la Commission que les discussions avec les représentants de la magistrature visant à élaborer un mécanisme facilitant le partage de la pension en cas de rupture conjugale poursuivent leur cours. Nous espérons qu'une entente sera conclue incessamment, mais on ne peut dire pour le moment si un consensus sera atteint. Par conséquent, le gouvernement propose que les parties déposent, d'ici le 30 avril, soit un projet d'entente consensuelle, soit leurs observations respectives au sujet

du mécanisme qu'elles préconisent. Le gouvernement ne croit pas qu'il est nécessaire de tenir d'autres audiences. Les parties seront mieux placées pour expliquer les principes politiques et les aspects techniques sous-jacents à cette question dans des présentations écrites.

III . FRAIS DE DÉMÉNAGEMENT ENGAGÉS DANS LES DEUX ANS PRÉCÉDANT LA RETRAITE

21. Dans le mémoire conjoint du 15 décembre 2004, il était demandé à la Commission de recommander d'apporter une modification à la *Loi sur les juges* autorisant le remboursement des frais de déménagement engagés avant la retraite ou la démission mais en anticipation de celle-ci.¹ L'on voulait que soient remboursés les frais de déménagement engagés dans les deux ans précédant l'admissibilité à la retraite dans le cas de certains juges².

22. Dans ses observations présentées en réponse, datées du 23 janvier 2004, le gouvernement avait indiqué qu'il ne s'opposait pas à la proposition des juges pourvu que certaines conditions soient remplies³. Brièvement résumée, ces conditions étaient : 1) que le juge continue de se conformer à toutes ses obligations légales en matière de résidence; 2) que le droit de réaménagement ne puisse être exercé qu'une fois et que son exercice n'entraîne aucun frais supplémentaire pour le public ; 3) et que tous les frais de déplacement et de subsistance résultant éventuellement de l'exercice de cette faculté par le juge ne soient pas remboursables.

23. Les juges ont fait savoir qu'ils veulent préciser leur proposition. Ils proposent désormais qu'un juge puisse avoir le droit de déménager dans les deux ans de son admissibilité à la retraite, *sans avoir à réclamer le remboursement de ses frais de déménagement avant d'avoir effectivement pris sa retraite*. Le gouvernement n'a pas encore pris connaissance de la version écrite de la proposition.

¹ Mémoire conjoint, 15 décembre 2003, par. 89.

² Mémoire conjoint, 15 décembre 2003, par. 93

24. Le gouvernement ne comprend pas quelle est la raison de cette nouvelle proposition. Avoir le droit d'attendre la retraite pour réclamer le remboursement des frais qu'on a engagés pour un déménagement antérieur d'une ou deux années serait difficile à gérer sur le plan administratif. Si ce que l'on veut, c'est l'autorisation de procéder à un « déménagement partiel » immédiatement, la réinstallation complète, et la demande de la rembourser, ne devant survenir qu'au moment de la retraite effective, il semble inévitable que des questions imprévues se posent et que des litiges surgissent au sujet de l'application du décret. Cela pourrait également entraîner des coûts additionnels pour le public.

25. Aussi le gouvernement demeure-t-il d'avis que les juges devraient avoir « la faculté » de se prévaloir de leur droit de déménager dans les deux ans de leur admissibilité à la retraite. S'ils exercent cette faculté, tous les frais de réinstallations entraînés par celle-ci devraient alors être payés dans les délais prévus actuellement par le *Décret d'application de la Loi sur les juges (allocation de déménagement)* sans qu'aucune autre dépense ultérieure ne soit remboursable.

³ Observations du gouvernement en réponse, 23 janvier 2004, par. 35 à 41.