

**RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA**

**À**

**LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA  
RÉMUNÉRATION DES JUGES**

## **I. INTRODUCTION**

1. Le présent exposé vise principalement à répondre d'une part, aux observations présentées conjointement par l'Association canadienne des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature ( « mémoire conjoint »), et d'autre part, aux autres mémoires auxquels le présent document fait explicitement référence. Comme l'indique le paragraphe 43 du mémoire principal du gouvernement, les parties ont convenu d'examiner dans leur réponse respective les tendances salariales observées dans le secteur privé. Les parties ont subséquemment convenu, sous réserve de l'obtention de la permission de la Commission, d'examiner cette question dans un deuxième mémoire de réponse, devant être présenté à la Commission le 30 janvier 2004. Le gouvernement présentera aussi alors sa réponse aux observations de MM. Poitras et Bisson, dont il a été mis au courant le 21 janvier 2004.

## **II. LE TRAITEMENT DES JUGES**

### **a) Généralités**

2. Les hausses de traitement demandées par la magistrature ne peuvent ni s'appuyer sur un critère légal ni sur un facteur de comparaison approprié. L'augmentation proposée de 37 280 \$ (approximativement 17,21 %) pour la première année seulement, même indépendamment de l'autre proposition de majorations annuelles indéterminées, ne peut en aucune façon être jugée nécessaire au maintien du caractère satisfaisant du traitement des juges, et ne peut se justifier en fonction de tout critère légal qui sert essentiellement à déterminer si les traitements consentis aux juges sont « satisfaisants ».

3. Le Bureau du Surintendant des institutions financières ( « BSIF » ) a exposé son opinion relativement aux propositions salariales présentées par le gouvernement et dans le mémoire conjoint. Le BSIF a établi que la proposition du gouvernement lui créerait, au cours des quatre prochaines années, des obligations additionnelles de l'ordre de 35,3 millions de dollars. Par comparaison, les augmentations proposées dans le mémoire conjoint représentent un coût de 150,4 millions de dollars au cours des quatre prochaines années.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tableau des coûts salariaux (voir l'Annexe 1 de la Réponse du gouvernement) et tableau des coûts salariaux, selon le mémoire des juges d'appel (voir l'Annexe 2 de la Réponse du gouvernement). Les tableaux ont été élaborés par

**b) L'état de l'économie au Canada**

4. La proposition de hausse salariale demandée par la magistrature ne peut s'appuyer sur l'état de l'économie au Canada, le coût de la vie ou la situation économique et financière globale du gouvernement fédéral.

5. La majoration salariale de 4,48 pour cent que le gouvernement propose pour la première année, y compris une indexation suivant l'agrégat d'activités économiques, traduit la situation économique et financière exposée dans la Mise à jour économique et financière de novembre 2003, présentée au Comité permanent des Finances de la Chambre des communes.<sup>2</sup> C'est sur la foi de ces renseignements que le mémoire principal du gouvernement fait ressortir que les hausses du traitement des juges prendront place à un moment où les choix qui se poseront en matière de dépenses nouvelles, de réduction de la dette nationale et d'allègement du fardeau fiscal seront difficiles. La situation économique et financière du gouvernement est saine mais la réalisation des priorités des Canadiens exige de faire preuve de prudence et de retenue.

6. Des événements subséquents font ressortir la nécessité de faire preuve de prudence. L'annonce que le gouvernement a faite le 16 décembre 2003 relativement aux mesures de contrôle des coûts et des dépenses démontre le sérieux des préoccupations du gouvernement ainsi que son engagement à faire preuve de retenue à travers la fonction publique fédérale.<sup>3</sup> Le gouvernement a notamment annoncé un gel immédiat de la taille de la fonction publique, des principaux projets d'investissements et des reclassifications. Le Comité d'examen des dépenses entreprendra un examen exhaustif et rigoureux de toutes les dépenses du gouvernement avant le budget de 2005.

---

le ministère de la Justice à partir de l'évaluation des coûts que lui a fournie le BSIF. Ce dernier a examiné et approuvé les tableaux.

<sup>2</sup> *La mise à jour économique et financière : Présentation de l'honorable John Manley au Comité permanent des finances de la Chambre des communes*, diffusée le 3 novembre 2003 (voir l'Annexe 4 du mémoire principal du gouvernement).

<sup>3</sup> *Le gouvernement prend des mesures afin de contrôler les dépenses*, Communiqué émis conjointement par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et le ministère des Finances, le 16 décembre 2003 (voir l'Annexe 3 de la Réponse du gouvernement).

7. Tout récemment, l'honorable Ralph Goodale, ministre des Finances, a fait les remarques suivantes :

[...] En 2003[ ...] [le ] Canada a encaissé un grand nombre de durs coups économiques, qu'il suffise de mentionner l'épidémie de SRAS et la panne d'électricité majeure en Ontario, les incendies de forêt en Colombie-Britannique, l'ouragan dans les provinces de l'Atlantique et la maladie de la vache folle dans les Prairies.

[...] L'appréciation du dollar canadien a contribué à une baisse du volume de nos exportations au cours des quatre derniers trimestres.

Ces événements ont porté un dur coup à la croissance du Canada en 2003. Les prévisionnistes du secteur privé estiment maintenant que notre économie a connu une croissance de 1,6 % l'an dernier, ce qui représente environ la moitié des prévisions initiales établies dans le budget de 2003.

...

Tout compte fait, les prévisionnistes du secteur privé croient que le Canada est susceptible de connaître une croissance économique de près de 3 % cette année. Bien qu'il s'agisse d'une amélioration par rapport à 2003, ce taux est inférieur aux 3,5 % prévus dans le dernier budget. Jumelé à la faiblesse de l'économie en 2003, ce résultat constitue un important écart par rapport à la performance éventuelle du Canada. Jusqu'à ce qu'il soit comblé, cet écart aura une influence directe sur notre situation financière.<sup>4</sup>

8. En d'autres termes, les taux de croissance économique ont connu une baisse en 2003 par rapport à ce qu'ils étaient au cours de la période entre 1997 et 2002. En effet, il faudrait que l'économie canadienne progresse de plus de 5 % cette année pour que nous puissions récupérer tout le terrain perdu récemment.<sup>5</sup> Compte tenu de ces réalités économiques, le gouvernement fédéral est aux prises avec des tensions financières non seulement en 2004 mais qu'il le sera aussi au cours des deux à trois prochaines années. Même si, pour 2003-2004, le gouvernement fédéral prévoit afficher un excédent de 2,3 milliards de dollars, il remettra aux provinces et aux territoires, pour les soins de santé, une somme pouvant atteindre 2 milliards de dollars. Il

---

<sup>4</sup> Allocution de l'honorable Ralph Goodale, Ministre des Finances, devant les membres de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, prononcée le 13 janvier 2004 (« allocution du 13 janvier 2004 ») (voir l'Annexe 4 de la Réponse du gouvernement).

<sup>5</sup> Discours de l'honorable Ralph Goodale, Ministre des Finances, devant les membres de la chambre de commerce de Regina au lancement des consultations prébudgétaires de 2004, prononcé le 12 janvier 2004 (voir l'Annexe 5 de la Réponse du gouvernement).

resterait approximativement 300 millions de dollars dans la réserve pour éventualités pour le reste de l'exercice, ce que l'on considère comme un mince coussin.<sup>6</sup>

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

9. Les traitements des juges sont de toute évidence plus que satisfaisants pour satisfaire aux exigences de l'indépendance judiciaire. Depuis 1999, les juges nommés par le fédéral ont bénéficié d'une hausse salariale de 21,6 pour cent. Le traitement des juges puînés est passé de 178 000 \$ à 216 600 \$.

**d) Autre facteur objectif**

10. Il faut apporter une importante précision quant à la méthode que la magistrature a utilisée pour arriver à une hausse proposée de 17 pour cent. Selon le mémoire conjoint, la Commission Drouin s'est à cette fin fondée sur une formule précise pour le calcul du point médian de l'échelle de traitement DM-3.<sup>7</sup> Il est recommandé que la Commission adopte cette méthode de calcul. Bien que la Commission Drouin ait clairement examiné cette formule comme approche possible, elle n'a pas en fait fondé sa recommandation sur un tel calcul. La Commission Drouin a recommandé une hausse de 11,2 pour cent pour la première année, soit un traitement qui aurait atteint 198 000 \$ (y compris l'indexation prévue par la loi). Si la Commission Drouin s'était fondée sur la formule prévue à l'Annexe A du mémoire conjoint, elle aurait recommandé une hausse de 14,3 pour cent, faisant passer le traitement d'un juge puîné à 203 686 \$.

11. Comme le mentionne le mémoire principal du gouvernement, les recommandations de traitement formulées par la Commission Drouin visaient à assurer que les traitements des juges continuent de correspondre de façon relativement uniforme aux tendances observées dans la fonction publique fédérale, y compris l'échelle de traitement des DM-3. La proposition que le gouvernement fait à la Commission permettrait efficacement de continuer à atteindre cet objectif.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Allocution du 13 janvier 2004, note 4.

<sup>7</sup> Annexe A du mémoire conjoint, paragraphes 3 à 5.

<sup>8</sup> Voir tendances pour les salaires des juges et des DM-3 de 1998-1999 à 2003-04, *supra* (voir l'annexe 11).

**(i) Comparaison avec le secteur public- rémunération conditionnelle**

12. Le gouvernement réitère la position qu'il a adoptée devant la Commission Drouin, portant qu'il ne convient pas, lorsque l'on procède à une comparaison entre la rémunération des DM-3 et celle des juges, d'examiner la rémunération conditionnelle offerte aux DM-3.<sup>9</sup> Une telle rémunération est un montant qu'un sous-ministre touche et dont le paiement doit être justifié chaque année, en fonction de la réalisation de certains engagements organisationnels précis au cours d'un cycle particulier de gestion du rendement.<sup>10</sup> Il s'agit d'un montant forfaitaire approuvé par le gouverneur en conseil, qui n'augmente pas le salaire de base d'une personne.

13. Le versement d'une rémunération conditionnelle ne peut se dissocier du régime global de risques et de récompenses, inhérent au poste de sous-ministre. Lorsqu'elle accepte d'être nommée au poste de sous-ministre, une personne assume le risque qu'un mauvais rendement donne lieu à la révocation de sa nomination,<sup>11</sup> conjuguée au non-versement d'une rémunération conditionnelle. La récompense corrélative liée à l'excellence du rendement est le fait de pouvoir bénéficier d'une rémunération conditionnelle.

14. Ce qui contraste nettement avec la fonction judiciaire. Évaluer et relier le traitement d'un juge à son rendement personnel constitue un concept qui est exogène au rôle des juges et qui va à l'antithèse du principe de l'indépendance judiciaire.

15. Lorsqu'un nouveau juge entre en fonction, il bénéficie aussitôt de l'inamovibilité et d'une sécurité financière dont ne jouit aucun autre titulaire d'une charge publique au Canada. Sous réserve de son obligation d'avoir une bonne conduite, un juge n'a de compte à rendre à personne

---

<sup>9</sup> Mémoire principal du gouvernement, par. 37.

<sup>10</sup> *Lignes directrices – Programme de gestion du rendement des sous-ministres et des sous-ministres délégués; Programme de gestion du rendement : Sous-ministres – Engagements continus; et Les objectifs de rendement des sous-ministres : Priorités stratégiques de la fonction publique du Canada pour 2003-2004*, préparés par le Bureau du Conseil privé (voir l'Annexe 6 de la Réponse du gouvernement).

<sup>11</sup> Dans ces circonstances, une entente est normalement conclue en vertu de laquelle la personne accepterait un arrangement transitoire pouvant mener à une autre nomination mieux adaptée à ses talents, à une démission en vue d'explorer d'autres possibilités de carrière, ou à la retraite.

et n'est sous l'influence de personne, pas même celle du juge en chef du tribunal où il exerce ses fonctions. Une telle sécurité constitue sans aucun doute un facteur important pour la majorité des juges qui sont recrutés dans la pratique privée, et qui laissent derrière eux les contraintes propres à la pratique du droit.

16. Le caractère satisfaisant de la rémunération judiciaire ne doit pas être évaluée selon la norme variable de la rémunération conditionnelle moyenne, rattachée aux efforts de dix personnes, c'est-à-dire les DM-3, qui font partie de l'Exécutif. Si on doit s'inspirer de la rémunération des DM-3, il doit s'agir d'une norme qui ne varie pas en fonction du rendement de certaines personnes, c'est-à-dire le point milieu de l'échelle salariale.

### **III. LE STATUT DES JUGES SURNUMÉRAIRES**

17. Le gouvernement regrette que l'*Association canadienne des juges des Cours provinciales* (« l'Association ») et le Conseil aient jugé nécessaire de déclarer, aux paragraphes 14-18 de leur mémoire conjoint, que le gouvernement n'a pas respecté intégralement, ou de façon opportune, les recommandations de la Commission Drouin.

18. En réalité, le gouvernement a montré qu'il était totalement résolu à agir dans le sens préconisé par la Commission, et qu'il continuera de l'être.

19. Le gouvernement a accepté sans réserves 20 des 22 recommandations faites par la Commission Drouin, et il a agi avec diligence afin d'en saisir le Parlement, où il a réussi à en faire appuyer la mise en œuvre par le truchement des modifications nécessaires à la *Loi sur les juges*.

20. Le gouvernement a aussi donné une justification raisonnable pour modifier la recommandation de la Commission Drouin au sujet des frais de représentation. Un paiement aux représentants de la magistrature a été effectué avec diligence à la suite de la mise en œuvre de la modification législative nécessaire.

21. La recommandation 8 est la seule à ne pas avoir été mise en œuvre immédiatement. Le gouvernement en a expliqué la raison dans sa réponse au rapport de la Commission Drouin en décembre 2000, où il a déclaré :

Ainsi que nous l'avons déjà vu, la Commission a elle-même reconnu qu'il était nécessaire de recueillir de meilleurs renseignements en ce qui concerne l'apport des juges surnuméraires face à l'allègement de la charge de travail des tribunaux. Le gouvernement estime qu'il devrait s'agir là d'un élément de l'étude plus globale que nous avons proposée en vue du prochain examen quadriennal. Cette mesure donnerait par ailleurs au gouvernement fédéral l'occasion de consulter adéquatement les gouvernements provinciaux et territoriaux avant de formuler ses propositions au sujet des juges surnuméraires. Ces gouvernements auraient également l'occasion de faire valoir leur point de vue avant le prochain examen quadriennal. [C'est nous qui soulignons]

22. Une lecture attentive du texte démontre que le gouvernement y a explicitement indiqué que les consultations seront entamées dans le but de saisir la Commission de cette question. Au moment de la réponse, on avait reconnu que l'arrêt *Mackin*,<sup>12</sup> rendu en février 2002, établirait des paramètres constitutionnels importants en ce qui a trait au statut des juges surnuméraires. Par conséquent, tous les gouvernements – provinciaux, territoriaux et fédéraux – devraient étudier avec soin l'incidence de cet arrêt sur leurs propres tribunaux, avant que puissent être entreprises des consultations utiles.

23. De plus, il est utile de signaler que la Commission Drouin a recommandé que le Conseil canadien de la magistrature (« le Conseil ») continue à « recueillir des renseignements pertinents à ce sujet en vue de les rendre disponibles lors d'examens quadriennaux à venir ». Ces renseignements étaient aussi nécessaires pour avoir l'assurance de débats bien informés au sujet des répercussions de la recommandation 8. Le Conseil a envoyé une lettre au ministre de la Justice concernant la charge de travail des juges surnuméraires en octobre 2002. Les consultations avec les provinces et les territoires ont été complétées au début de 2003.

---

<sup>12</sup> *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c. Nouveau-Brunswick* [2002] 1 R.C.S. 405.

24. En plus des considérations provinciales territoriales, le gouvernement a également été tenu d'examiner dans quelle mesure la Recommandation 8 serait prise en compte dans l'examen exhaustif sur le régime de pension de la magistrature proposé. Le statut de juge surnuméraire n'est pas du point de vue technique établi en fonction de l'admissibilité à la pension des juges, mais il constitue un élément important dans la planification de la retraite des juges. Comme il est indiqué dans le mémoire du gouvernement présenté à la fin du printemps 2003, le gouvernement a décidé de ne pas procéder à cet examen exhaustif.

25. C'est à la suite de cette décision, et à la lumière de tous les renseignements obtenus au cours des différentes consultations, que le gouvernement a informé la magistrature de son intention de mettre en œuvre la recommandation sur le statut de juge surnuméraire formulée dans le rapport de la Commission dans le cadre de la série de modifications à *la Loi sur les juges* qui suivront la réponse du gouvernement au rapport de la Commission.

26. Il importe aussi de souligner que le 22 octobre 2003, la magistrature a pour la première fois fait connaître ses attentes quant à la mise en œuvre hâtive de la recommandation. Dans des discussions ultérieures, les représentants de la magistrature ont été informés que, compte tenu du programme législatif global du gouvernement, ce dernier n'était pas prêt à apporter la moindre modification à la *Loi sur les juges* pour l'instant. Le gouvernement procédera plutôt à la mise en oeuvre de la Recommandation 8 dans le cadre de la série de modifications à *la Loi sur les juges* qui suivront la réponse du gouvernement au rapport de la Commission.

#### **IV. AUTRES QUESTIONS**

##### **a) Indemnités de faux frais**

27. La proposition de la magistrature d'augmenter les indemnités de faux frais ne peut être appuyée.<sup>13</sup> Les juges ont reçu une augmentation de 100 pour cent de l'indemnité de faux frais, laquelle est passée de 2 500 \$ à 5 000 \$ et est entrée en vigueur en avril 2000. La Commission Drouin a accepté cette proposition puisque cette augmentation visait à « mieux s'adapter au coût des biens sur le marché actuel ».

28. La proposition des juges visant à obtenir une augmentation supplémentaire de 1 000 \$ pour les années 2004 et 2006 représente une hausse supplémentaire de 20 pour cent en 2004 et de 16,7 pour cent en 2006, ce qui dépasserait largement toute augmentation possible du coût des biens nécessaires à la fonction judiciaire. De plus, la fourniture du type de matériel et d'outils figurant dans le mémoire relève d'abord et avant tout de la compétence des provinces et des territoires en matière d'organisation des tribunaux et d'administration de la justice. Rien ne justifie le transfert au gouvernement fédéral d'un montant additionnel de cet ordre.

##### **b) Allocations de transfert**

###### **i) Prolongement de délai pour la vente d'une ancienne résidence**

29. Le mémoire conjoint exige que le Décret d'allocation de transfert soit modifié afin d'accorder au juge au moins deux délais supplémentaires au cours de la période de six pour lui permettre de vendre sa résidence dans le cas d'un transfert.

30. Le Décret prévoit le remboursement des frais suivants :

- (a) Les frais de déménagement et de déplacement;
- (b) Les frais d'intérêts sur emprunts, c'est-à-dire, le financement provisoire;

---

<sup>13</sup> La proposition d'augmenter l'indemnité pour les faux frais, formulée dans le mémoire conjoint, emporterait des coûts additionnels de l'ordre de 6,7 millions de dollars sur une période de quatre ans.

- (c) Les frais d'aide à la vente d'une maison;
- (d) Les frais d'entretien;
- (e) Les frais courants liés à l'achat et à la vente d'une résidence.<sup>14</sup>

31. Le gouvernement soutient que le Décret d'allocation de transfert accorde une souplesse suffisante et appropriée pour permettre aux juges de vendre leur ancienne résidence dans un délai raisonnable.<sup>15</sup> Normalement, le Décret prévoit une période de six mois pour la vente d'une ancienne résidence. Lorsque la résidence n'a pas été vendue en raison des conditions défavorables du marché immobilier, le gouverneur en conseil peut, en vertu du paragraphe 3(2) du Décret d'allocation de transfert, autoriser une « période supplémentaire ». Les lignes directrices établies par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale et approuvées par le ministre de la Justice, qui est chargé de l'application du Décret d'allocation de transfert,

---

<sup>14</sup> Les « frais de déménagement et de déplacement » sont remboursés dans le cas où le juge déménage dans sa nouvelle résidence dans les six mois suivant l'« élément déclencheur » (p. ex., nomination). Tous les frais de déménagement sont remboursés.

Les frais d'« intérêts sur emprunts » (« financement provisoire ») sont remboursés au juge lorsque l'emprunt est garanti par l'avoir propre dans son ancienne résidence qui servira à faire le versement initial sur la nouvelle résidence. Ces frais sont remboursés dans les six mois à compter de la date de la première autorisation de financement provisoire.

Si le prix de vente de la résidence est inférieur à sa juste valeur marchande, les « frais d'aide à la vente d'une résidence » remboursés au juge peuvent atteindre 10 pour cent de la différence entre le prix de vente de l'ancienne résidence et sa juste valeur marchande.

Les « frais d'entretien » sont remboursés, Ces frais comprennent les intérêts hypothécaires, les primes d'assurance, les impôts fonciers et les frais de chauffage supportés pour l'entretien de l'ancienne résidence pendant une période maximale de six mois à compter de la date où il quitte cette résidence.

Les « frais courants liés à l'achat ou la vente d'une résidence » comprennent les types courants de dépenses qu'un juge peut avoir à supporter dans le cas de l'achat ou de la vente d'une résidence. Ces frais comprennent notamment : les frais de déplacement nécessaires à la recherche d'une nouvelle résidence; les frais des services juridiques relatifs à l'achat et à la vente d'une résidence; les pénalités pour libération d'hypothèque ou résiliation du bail de l'ancienne résidence; le montant des droits de cession immobilière; les frais de transport et d'entreposage des meubles; et tout autre frais raisonnable engagé pour l'achat ou la vente d'une résidence. Aucune limite de temps n'est imposée pour le remboursement de ces frais.

<sup>15</sup> Voir annexe « C » du mémoire conjoint.

indiquent qu'en l'absence de circonstances inhabituelles toute période supplémentaire sera limitée à un an.<sup>16</sup>

32. Le Décret d'allocation de transfert entend limiter les dépenses personnelles des juges dans le cas d'un transfert nécessaire à l'exercice de leur fonction judiciaire. Cependant, il n'a pas pour objet de protéger les juges dans toutes les circonstances entourant la vente d'une résidence à un prix dont le juge est très peu satisfait. La proposition des juges vise, pour l'essentiel, à obtenir éventuellement un délai d'une période illimitée au cours duquel l'État payera les frais liés à l'incapacité d'un juge à vendre sa résidence à un prix qui le satisfait. Cette proposition est, de toute évidence, déraisonnable étant donné les frais élevés qu'elle pourrait engager.

33. Le Décret prévoit déjà une aide généreuse importante, non seulement en ce qui a trait aux frais liés précisément au déménagement et à la vente d'une ancienne résidence, mais aussi quant aux frais supplémentaires importants qui peuvent être réclamés jusqu'à ce que le déménagement soit complété. Par exemple, le juge est « en déplacement » jusqu'à ce que le déménagement soit terminé, ce qui signifie que le juge a droit de se faire rembourser des dépenses telles que les repas d'hôtels et les faux frais, ainsi que les frais de déplacement (par exemple, par avion, par train ou par automobile) pour se rendre à sa résidence et la quitter. De plus, le délai actuel qui s'étend sur une période d'un an peut également entraîner des frais supplémentaires importants.

34. La période de six mois et le recours possible à un seul délai supplémentaire accordent une protection raisonnable contre les pertes causées par des ventes accélérées, tout en donnant un incitatif raisonnable pour s'assurer que l'ancienne résidence sera vendue de façon opportune et que les frais payés par l'État seront limités. Si l'on accède à la demande du mémoire conjoint de prévoir des « périodes supplémentaire » pour permettre la vente d'une ancienne résidence, cela aura un effet négatif sur l'incitation visant à accélérer la vente d'une résidence et fera porter à la charge du gouvernement tous les frais découlant des conditions défavorables du marché

---

<sup>16</sup> *Lignes directrices concernant les frais de réinstallation en vertu de la Loi sur les juges*, préparé par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, juillet 1995 (voir l'annexe 7 du mémoire du gouvernement).

immobilier. Cette demande ne peut être justifiée, surtout en raison des autres prestations généreuses qui permettent de contrebalancer les mauvaises conditions du marché immobilier.

**(ii) Frais de réinstallation dans les deux ans précédant la retraite**

35. Le mémoire conjoint demande que les juges soient remboursés des dépenses de réinstallation engagées dans les deux ans précédant la retraite mais en prévision de celle-ci.

36. Les alinéas 40*c*) et *e*) de la *Loi sur les juges* disposent que les juges de la Cour suprême du Canada, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale, de la Cour canadienne de l'impôt et des cours supérieures territoriales ont droit au remboursement du coût de réinstallation dans les deux ans suivant la retraite. Ces dispositions visent à tenir compte du fait que les juges de ces cours viennent de partout au Canada et sont souvent obligés de changer de lieu de résidence lorsqu'ils entrent en fonction. À l'exception de ceux qui sont membres des cours supérieures territoriales, ces juges sont tenus de résider à Ottawa en vertu de la loi. Les juges qui sont membres des cours supérieures territoriales sont souvent recrutés dans le sud du pays en raison du faible peuplement des territoires. L'allocation de déménagement vise à inciter les juges à accepter ces postes en leur assurant la possibilité de déménager au moment de leur retraite.

37. Le mémoire conjoint propose de modifier ce droit afin de permettre à un juge d'être remboursé du coût d'une telle réinstallation dans les deux ans précédant ou suivant le moment de sa retraite. Les juges seraient ainsi en mesure d'organiser leurs affaires de manière à se réinstaller en prévision de leur retraite.

38. Le gouvernement ne s'opposerait pas à une telle proposition pourvu que deux conditions soient remplies. La première est que la mise en œuvre de cette proposition ne devrait pas entrer en conflit avec les exigences légales de résidence qui s'appliquent aux juges qui jouissent de ce droit. Le juge qui se prévaut de cette possibilité de réinstallation anticipée doit s'assurer qu'il continue de se conformer aux exigences légales concernant le lieu de résidence.

39. Deuxièmement, il faudrait qu'une telle modification au droit actuel n'entraîne aucun coût additionnel pour le public. L'indemnité de déménagement ne devrait être offerte qu'une seule fois. Par exemple, dans le cas décrit aux articles 91 et 92 du mémoire conjoint, où la juge Jones est remboursée de ses frais de déménagement dans une demeure à Toronto, achetée en 2004 en prévision de sa retraite, la juge ne devrait pas être admise au remboursement de frais additionnels liés à son déménagement de son appartement temporaire à sa demeure torontoise au moment de sa retraite en 2006.

40. En outre, aucuns frais additionnels de déplacement ou de subsistance pouvant résulter du choix d'un juge de se réinstaller avant de prendre sa retraite ne devraient être remboursables. Dans l'exemple ci-dessus, la juge Jones ne devrait pas être considérée comme « en situation de déplacement » durant la période de deux ans où elle possède sa nouvelle résidence.

41. D'un point de vue pratique, la règle des deux ans peut créer des difficultés au juge. Par exemple, il se peut qu'un juge projette de prendre sa retraite à une date spécifique, peut-être la date à laquelle il y devient admissible, mais qu'il change d'idée par la suite et souhaite demeurer en fonction. Il faudrait examiner la question de savoir si le juge serait tenu de rembourser l'allocation de déménagement en pareilles circonstances, de même que les autres implications administratives qui pourraient découler de cette proposition.

### **(iii) Dépenses de réinstallation pour tous les juges de cours supérieures**

42. Dans son mémoire, monsieur le juge Wright propose que le droit à l'allocation de déménagement postérieur à la retraite, actuellement conféré aux membres de la Cour suprême du Canada, de la Cour d'appel fédérale, de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt ainsi qu'aux juges du Nord canadien, soit étendu à tous les juges de cours supérieures. Le gouvernement est d'avis qu'une telle modification n'est pas justifiée.

43. Le but de l'allocation de déménagement est mentionné ci-dessus. L'allocation de déménagement s'applique aux juges de la Cour suprême du Canada, de la Cour d'appel fédérale,

de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt parce que ces juges sont tous tenus de résider à Ottawa en vertu de la loi. Quant aux juges des ressorts du Nord canadien, la loi leur confère le droit à cette allocation pour tenir compte du fait que parfois, en raison du faible peuplement de ces ressorts, les juges proviennent d'autres ressorts situés dans le sud du pays. En offrant une aide pour permettre aux juges de se réinstaller après leur retraite, on atténue l'effet dissuasif des exigences de résidence qui se rattachent à ces postes. Cette mesure peut donc être considérée comme visant à contribuer à recruter les meilleurs candidats pour occuper les postes de juges de ces cours.

44. La majorité des juges de nomination fédérale ne sont pas assujettis à de telles exigences légales de résidence. En outre, si l'on devait étendre le droit à une allocation de déménagement à tous les juges de cours supérieures leur permettant de déménager n'importe où au Canada, cela représenterait un coût additionnel exorbitant pour le public et cela serait déraisonnable<sup>17</sup>.

**(c) Indemnité pour le juge résidant au Labrador**

45. Le mémoire conjoint propose que le juge de la cour supérieure résidant au Labrador ait droit à l'indemnité de vie chère dans le Nord actuellement offerte aux juges des territoires du Nord canadien. Premièrement, à titre de clarification, la Directive sur les postes isolés a été remplacée, en date du 1<sup>er</sup> avril 2003, par la Directive sur les postes isolés et les logements de l'État (« DPI »)<sup>18</sup>. La référence à la version mise à jour de la DPI a été fournie aux représentants de la magistrature le 31 octobre 2003. Les chiffres cités à l'annexe « D » du mémoire conjoint, qui semblent s'appuyer sur la version antérieure de la DPI, sont donc incorrects.

46. L'objectif exprès qui sous-tend la disposition législative prévoyant l'indemnité de vie chère dans le Nord pour les juges des cours supérieures territoriales est de compenser « la vie

---

<sup>17</sup> Wayne Osborne, directeur du Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, affirme que la somme de 100 000 \$ par juge par déménagement est utilisée aux fins de prévisions budgétaires.

<sup>18</sup> *Directive sur les postes isolés et les logements de l'État* (voir l'Annexe 8 de la Réponse du gouvernement). Voir l'Annexe 9 de la Réponse pour une comparaison des avantages prévus par l'ancienne directive avec les avantages prévus par la nouvelle Directive sur les postes isolés et les logements de l'État. La comparaison a été préparée par le Conseil national mixte.

chère dans le Nord ». Le gouvernement reconnaît que la situation du juge vivant au Labrador, en particulier son degré d'isolement considérable, est comparable à la situation des juges des territoires du Nord canadien. C'est ce degré d'isolement qui distingue sans doute ce lieu de tout autre lieu de résidence judiciaire en-dehors des territoires.

47. Cependant, il importe de noter que l'établissement de différentiels d'indemnité fondés sur des disparités régionales du coût de la vie est une question complexe qui doit être examinée minutieusement dans le contexte de toute proposition quelle qu'elle soit. Si la Commission devait envisager de formuler une recommandation favorable au sujet de cette proposition, le gouvernement estime que la portée d'une telle recommandation devrait être expressément circonscrite à cette situation spécifique.

**(d) Indemnité pour frais de représentation au profit des juges principaux régionaux en Ontario**

48. Le mémoire conjoint propose l'établissement d'une indemnité pour frais de représentation au profit des juges principaux régionaux en Ontario.

49. Le gouvernement ne remet pas en question l'importance des responsabilités administratives des juges principaux régionaux en Ontario. Cependant, cela ne justifie pas en soi que l'on doive octroyer une indemnité pour frais de représentation à chacun des huit juges principaux régionaux. En outre, il faut tenir compte des implications plus générales de l'octroi d'un tel avantage aux juges d'une seule province.

50. Le but exprès de l'indemnité pour frais de représentation est d'aider à défrayer les coûts engagés par les juges en chef et les juges en chef adjoints lorsqu'ils représentent officiellement la cour lors d'événements qui la concerne. Étant donné que ces événements se rapportent à la gestion et à l'administration des tribunaux dans les provinces, suivant l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, cette indemnité constitue en fait une contribution fédérale dans un domaine qui relève au premier chef de la responsabilité des provinces et des territoires. Il importe de noter que ces dépenses sont distinctes de celles qui sont payées lorsque les juges

assistent à des réunions de la cour, à des séminaires de formation, etc. Dans ce dernier cas, les dépenses sont payées en vertu des dispositions ordinaires relatives aux dépenses liées à des déplacements ou à des conférences.

51. Le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour supérieure de l'Ontario ont chacun droit à 10 000 \$ à titre d'indemnité pour frais de représentation, ce qui représente un coût annuel total de 20 000 \$. Si l'on octroyait une indemnité de 5000 \$ pour frais de représentation à chacun des huit juges principaux régionaux, pour un total de 40 000 \$, cela représenterait une augmentation de 200 pour cent des dépenses liées aux fonctions de représentation des cours de l'Ontario.

52. Il faut également tenir compte des implications financières plus générales d'une telle proposition. Plusieurs autres ressorts prévoient la délégation des tâches et responsabilités administratives des juges en chef à d'autres membres de la cour, bien qu'à ce jour l'Ontario soit la seule province à avoir créé un poste spécifique<sup>19</sup>. Même s'il relève clairement de la prérogative des provinces et des territoires de structurer leurs tribunaux comme ils l'entendent, il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que le gouvernement fédéral assume la totalité des frais de représentation qui peuvent résulter de ce choix.

**(e) Âge de la retraite des juges de la Cour suprême du Canada**

53. Le mémoire conjoint propose que les juges de la Cour suprême soient admis à prendre leur retraite après dix ans de service, indépendamment de leur âge.

54. En 1998, la *Loi sur les juges* a été modifiée de manière à permettre aux juges de la Cour suprême du Canada (« CSC ») de prendre leur retraite et de recevoir leur pleine pension à l'âge de 65 ans après dix années de service. Cette modification faisait suite au Rapport de la Commission Scott (1996) qui avait recommandé que les juges de la CSC soient admissibles à la

---

<sup>19</sup> *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.O. 1990, ch. C.43, par. 14(2); *Court of Appeal Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 77, art. 11,12; et *Judicature Act*, R.S.N.L. 1990, ch. J-4, par. 49(1).

retraite après dix années de service auprès de la Cour, sans restriction relative à l'âge. Le gouvernement avait accepté le nombre réduit d'années de services pour tenir compte du caractère spécial des fonctions judiciaires des membres de la SCC, résultant de l'importance des responsabilités et de la charge de travail de la Cour. Cependant, il avait maintenu l'exigence relative à l'âge au motif que celle-ci s'alignait sur le régime général de pension des juges. Les juges de la CSC ont aussi le droit de prendre leur retraite avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans s'ils satisfont à la règle modifiée de 80, qui a aussi été instaurée en 1998<sup>20</sup>.

55. On propose maintenant de supprimer aussi l'exigence selon laquelle un juge de la Cour suprême du Canada doit avoir atteint l'âge de 65 ans pour être admissible à la retraite. Le gouvernement n'est pas prêt à appuyer cette proposition. Les critères liés à l'âge demeurent une composante des règles actuelles relatives à l'admissibilité à une pension, sauf dans le cadre de deux exceptions : 1) la retraite en raison d'une incapacité due à une infirmité permanente (al. 42c)) et 2) la retraite qui sert l'administration de la justice ou l'intérêt national (al. 42b)). La question de l'opportunité de supprimer l'âge parmi les critères du droit à pension ne concerne pas uniquement la situation particulière des juges de la CSC mais a des implications politiques plus générales. On devrait donc se garder d'aborder cette question en-dehors du contexte d'un examen global du régime de pension des juges, et les juges se sont prononcés contre un tel examen — et le gouvernement a fait savoir qu'il n'en demanderait pas — pour le moment.

## **V. MÉMOIRE DES JUGES D'APPEL — DIFFÉRENCE DE RÉMUNÉRATION EN FAVEUR DES JUGES D'APPEL**

56. Les juges d'appel qui appuient le mémoire, c.-à-d. 74 des 142 juges d'appel, ont proposé que les juges de cours d'appel touchent un traitement plus élevé que les juges de première instance. Le gouvernement maintient la position qu'il a déjà présentée à la Commission concernant la proposition d'établissement d'un niveau de rémunération distinct plus élevé en faveur des juges d'appel. Une telle différence n'est ni nécessaire ni justifiée à la lumière des

---

<sup>20</sup> La « règle modifiée de 80 » s'entend de la situation où un juge a au moins 15 années de service et où la somme de son âge et de ses années de service est au moins égal à 80.

critères prévus au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Il n'y a aucun élément objectif qui tende à démontrer qu'un tel différentiel est nécessaire pour préserver l'indépendance des juges d'appel ou pour recruter les meilleurs candidats auprès des cours d'appel.

57. Les arguments des juges eux-mêmes démontrent le changement qu'une telle différence pourrait entraîner dans la culture et le contexte judiciaires. D'aucune façon est-il généralement admis que le travail des juges d'appel est plus important ou plus exigeant que celui de leurs collègues des tribunaux de première instance. Il est entendu que les compétences et les qualités d'un bon juge de première instance peuvent très bien différer de celles d'un juge d'appel. Certains juges sont plus habiles à exercer les fonctions importantes de recherche des faits et d'évaluation de la crédibilité des témoins que les fonctions plus intellectuelles et collégiales d'un juge de cour d'appel. Cependant, cela ne veut pas dire qu'une fonction est plus importante ou moins importante que l'autre. En fait, bon nombre des compétences judiciaires les plus importantes doivent être exercées par les juges des deux catégories. Il convient de noter que dans certains ressorts, les juges de première instance sont régulièrement appelés à exercer des fonctions d'appel, soit à titre de membres d'office de leur cour d'appel, comme en Alberta, soit à titre de membres d'un organe d'appel intermédiaire, comme la Cour divisionnaire de l'Ontario.

58. On ne saurait non plus affirmer que les exigences et le stress liés à la prise de décision individuelle en première instance, fondée sur des situations factuelles complexes et difficiles, sont moins importants que les efforts exigés des juges d'appel. Bien que les responsabilités des juges de première instance et des juges d'appel puissent différer à plusieurs égards, ils remplissent des fonctions de valeur égale et qui sont tout aussi exigeantes.

59. La proposition des juges d'appel se fonde sur l'idée que la hiérarchie constitue à elle seule un motif suffisant pour établir le différentiel. L'argument s'appuie sur l'importance du processus d'appel au regard de la confiance du public et des principes du *stare decisis* comme justification d'une rémunération additionnelle. La proposition laisse également entendre qu'une telle rémunération additionnelle motiverait les juges de première instance à convoiter des postes de rang plus élevé.

60. La Commission ne devrait pas recommander une différence de traitement en l'absence de preuve objective que les traitements des juges d'appel ne sont pas satisfaisants. À tout le moins, il devrait y avoir des indications claires démontrant que le travail des juges d'appel est plus exigeant ou a une plus grande valeur que celui d'un juge de première instance, selon une appréciation minutieuse des responsabilités respectives des juges d'appel et des juges de première instance.

61. Le mémoire des juges d'appel s'appuie principalement sur un argument voulant que la hiérarchie doive déterminer la rémunération. Au soutien de cet argument, le mémoire évoque la hiérarchie comme étant une justification courante des différences de salaire dans les secteurs public et privé. Cependant, les milieux de travail public et privé — et les processus d'établissement de la rémunération dans ces milieux de travail — sont fondamentalement différents du contexte judiciaire.

62. Les différences de salaires au sein d'une organisation sont habituellement fonction de forces du marché, telles que la demande de main-d'œuvre dans des catégories d'emploi spécifiques et l'offre de main-d'œuvre disponible pour répondre à cette demande. En conséquence, il n'est pas toujours vrai que les salaires augmentent à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie d'une organisation. Cependant, dans la mesure où tel est le cas, cela découle de la nécessité d'offrir des salaires plus élevés pour recruter et retenir des employés possédant les compétences requises pour occuper des postes de rang plus élevé.

63. Le mémoire des juges d'appel s'appuie aussi sur les différences de traitement entre les juges de cours provinciales et territoriales et les juges de nomination fédérale, de même qu'entre les juges de paix et les juges de cours provinciales et territoriales. Il serait malavisé, cependant, de fonder une recommandation sur l'existence de ces différentiels, étant donné que les salaires de ces juges et fonctionnaires de la justice ne sont ni fixés ni payés par le gouvernement fédéral et ne peuvent pas être considérés comme faisant partie d'une hiérarchie acceptée de juges de nomination fédérale.

64. Pour ce qui concerne les juges de nomination fédérale, la loi reconnaît seulement deux différences de traitement à l'heure actuelle, à savoir, d'une part, entre les juges puînés et les juges en chef, d'autre part, entre les juges de la Cour suprême du Canada et les juges d'autres cours supérieures. La différence de traitement est établie en faveur des juges en chef pour tenir compte des fonctions de gestion judiciaire et de représentation qu'ils exercent pour leurs cours, en plus de leurs fonctions de juge. Les juges de la Cour suprême du Canada touchent un traitement plus élevé pour tenir compte des exigences particulières de la fonction de juge au sein de cette cour, notamment en ce qui a trait à la charge de travail.<sup>21</sup>

## **VII. MÉMOIRE DES JUGES RICHARD, BROWNE ET VEALE — NIVEAU DE TRAITEMENT DES JUGES PRINCIPAUX DANS LES TERRITOIRES**

65. Le gouvernement n'est pas prêt à accepter la proposition des juges principaux des territoires du Nord canadien qui souhaitent recevoir le même traitement que les juges en chef. Le fait que ces juges exercent des fonctions administratives semblables à celles des juges en chef ne constitue pas un motif suffisant pour justifier la différence de traitement. Tel qu'indiqué précédemment, il y a d'autres exemples de juges qui assument ce type de responsabilités sans rémunération additionnelle. Dans certains cas, ces juges sont chargés d'administrer les affectations d'un nombre beaucoup plus grand de juges. Il convient également de noter que les juges principaux des territoires du Nord canadien touchent déjà une indemnité pour frais de représentation visant à défrayer les dépenses de ce genre liées à leurs fonctions administratives.

66. De façon plus générale, la décision de modifier le statut des juges principaux pour en faire des juges en chef doit être appuyée conjointement par les gouvernements fédéral et territoriaux. À ce jour, le gouvernement fédéral n'a pas accepté d'appuyer une telle modification.

---

<sup>21</sup> À des fins de comparaison, on trouvera en annexe un tableau des coûts additionnels auxquels donneraient lieu la proposition salariale du gouvernement et celle des juges, exposée dans le mémoire des juges d'appel (voir ci-dessus la note 2 et l'Annexe 2 de la Réponse du gouvernement).

### VIII. MÉMOIRE DE LA JUGE DESJARDINS — LES PRESTATIONS AU SURVIVANT ET LE JUGE CÉLIBATAIRE

67. Madame la juge Desjardins a proposé que les juges célibataires puissent [TRADUCTION] « désigner un parent comme bénéficiaire de leur part des prestations au survivant en vertu de la *Loi sur les juges* »<sup>22</sup>. Le gouvernement croit comprendre que cette proposition vise spécifiquement les prestations accordées aux survivants des juges. Cependant, si Madame la juge Desjardins souhaitait inclure un plus vaste éventail d'avantages dans sa proposition, la position du gouvernement, exposée ci-après, s'appliquerait aussi à de tels avantages additionnels.

68. La nécessité d'une approche coordonnée à l'égard de la question des participants « célibataires » au régime de pension a été reconnue par la Commission Drouin, qui était favorable au même principe général évoqué par madame la juge Desjardins à cette époque. En même temps, la Commission Drouin estimait qu'une modification de ce genre aurait des répercussions considérables sur de nombreux programmes sociaux. En conséquence, la Commission Drouin a fait savoir qu'elle n'était pas en mesure de faire une telle recommandation.

69. Dans le domaine de l'emploi et des droits à des avantages sociaux, les questions de personnes à charge, d'interdépendance et de relations personnelles surgissent dans un vaste éventail de contextes. Ces questions soulèvent toute une série de questions importantes et complexes sur le plan des politiques. Toute position gouvernementale impliquant l'extension des prestations au survivant à un plus vaste ensemble de bénéficiaires potentiels devrait nécessairement être élaborée de manière uniforme et cohérente à l'échelle du gouvernement, en tenant compte de tous les différents régimes de prestations et groupes. Il est impossible de prendre des décisions avisées sur le plan des politiques en se concentrant uniquement sur le contexte judiciaire pris isolément.

---

<sup>22</sup> *Submission Regarding Survivors' Benefits and the Single Judge* par Madame la juge Desjardins, page 6.

70. Une approche globale à l'échelle du gouvernement a été adoptée pour étendre des avantages et des obligations aux conjoints de fait de même sexe. Il en est résulté la *Loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations*<sup>23</sup>, qui a été présentée au Parlement durant les audiences de la Commission Drouin. La Commission Drouin a pris en compte le projet de loi C-23 dans le contexte des prestations au survivant en vertu du régime de pension des juges. Toutefois, le projet de loi avait une large portée et englobait une vaste gamme d'avantages prévus par la loi. Sur le plan des politiques, une telle modification n'aurait vraisemblablement pas pu être apportée uniquement en rapport avec la *Loi sur les juges*.

## **IX. DÉPENS**

71. Le mémoire conjoint demande le remboursement de 80 pour cent des frais de représentation de la magistrature devant la Commission.

72. À l'heure actuelle, selon l'article 26.3 de la *Loi sur les juges*, les représentants identifiés de la magistrature ont droit à 50 pour cent des dépens liés à leur participation, sur une base avocat-client, déterminés par la Cour fédérale. Cette disposition a été adoptée en 2001, à la suite de la recommandation de la Commission Drouin voulant que le gouvernement défraie 80 pour cent des dépens liés à la représentation de la magistrature. Le gouvernement est d'avis que la formule proposée par la Commission Drouin — que la magistrature demande à nouveau devant la présente Commission — est déraisonnable.

73. Comme l'a indiqué le gouvernement dans sa réponse de décembre 2000 au rapport de la Commission Drouin, « [c]ette formule donnerait aux représentants de la magistrature une grande discrétion pour ce qui est des coûts engagés relativement aux avocats et aux témoins experts, ainsi qu'aux autres frais encourus afin de participer aux travaux d'une Commission, rendant le public responsable du paiement de coûts importants et imprévisibles ». La magistrature n'a pas

---

<sup>23</sup> *Loi sur la modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations*, L. C. 2000, ch. 12 (« projet de loi C-23 »).

contesté la modification apportée par le gouvernement à la recommandation de la Commission Drouin.

74. Hormis l'article 26.3 de la *Loi sur les juges*, il n'y a aucune obligation — constitutionnelle ou autre — de financer la participation de la magistrature aux travaux de la Commission. Le gouvernement est d'avis que le financement de 50 pour cent des dépenses déterminés sur une base avocat-client aide amplement la magistrature à défrayer les coûts liés à sa représentation. La formule prévue à l'article 26.3 de la *Loi sur les juges* procure un élément de certitude quant au niveau de remboursement, qui permet à la magistrature de planifier ses dépenses de représentation de manière raisonnable et prudente. La formule assure en outre que les coûts sont assumés à parts égales par le public et par les juges, bénéficiaires immédiats des recommandations de la Commission et des avantages qui en découlent.