

**À: LA COMMISSION D'EXAMEN
DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 2003**

**MÉMOIRE POUR UN DIFFÉRENTIEL DE
RÉMUNÉRATION EN FAVEUR DES
JUGES DES COURS D'APPEL DU CANADA**

**Soumis
Le 8 décembre 2003**

MÉMOIRE POUR UN DIFFÉRENTIEL DE RÉMUNÉRATION EN FAVEUR DES JUGES DES COURS D'APPEL DU CANADA

À: LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 2003

INTRODUCTION

Ce mémoire, présenté par 74¹ juges d'appel soussignés, propose un différentiel de rémunération entre les juges des Cours d'appel et les juges des tribunaux de première instance du Canada.

Le professeur Martin L. Friedland, dans son rapport préparé pour le Conseil canadien de la magistrature *Une place à part: l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*², propose que les juges d'appel reçoivent un salaire plus élevé que les juges de première instance:

De même à mon avis, **les juges d'appel devraient toucher un traitement supérieur à celui des juges de première instance. Tel est l'usage observé en Angleterre et aux États-Unis, et qui devrait être adopté dans notre pays.** Une différence dans les traitements aurait été difficile par le passé du fait que dans certaines provinces, rien ne distinguait les fonctions respectives des juges d'appel et des juges de première instance. Par surcroît, la distinction entre juges de cour d'appel et juges de cour supérieure de première instance n'était pas bien prononcée – du moins quant à leur nombre – avant le fusionnement des cours de comté et des cours de district avec les cours supérieures. Les cours de comté et de district n'existent plus au Canada.

(p. 62)

(soulignements ajoutés)

¹ En date du 1^{er} décembre 2003, il y a 142 juges d'appel au Canada (Judicom).

² Martin L. FRIEDLAND, *Une Place à part: L'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, mai 1995.

Les juges de six cours d'appel ont déjà présenté un mémoire à la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999, réclamant l'instauration d'un différentiel de rémunération entre les juges des Cours d'appel et ceux des Cours supérieures de nomination fédérale.

Dans leur rapport, les commissaires écrivaient avoir été «séduits par beaucoup de ces arguments [en faveur d'un différentiel de rémunération]»³. La Commission reportait toutefois l'étude de la question jusqu'à ce qu'elle reçoive d'autres informations. Elle s'engageait à étudier la question «de plus près si elle faisait l'objet d'un renvoi conformément à la *Loi sur les juges* (Canada) dans le cadre de [son] mandat»⁴. Le gouvernement, la seule partie que la loi autorise à saisir la Commission entre ses révisions quadriennales régulières, n'a rien fait en ce sens. La question demeure donc sans réponse.

Il faut souligner qu'une demande semblable avait été formulée par les juges de la Cour d'appel du Québec à la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges. La Commission décidait toutefois de ne pas aborder la question parce que la demande lui avait été transmise tardivement; les commissaires écrivaient alors: «*Bien que nous soyons heureux d'avoir reçu ce mémoire, force est de constater qu'il nous a été présenté trop tard pour accorder au sujet qu'il aborde l'attention qu'il mérite*»⁵.

Le bien-fondé d'un différentiel de rémunération n'a donc jamais été tranché par une Commission. Nous demandons à cette Commission de proposer un différentiel de rémunération pour tous les juges à plein temps (incluant les juges surnuméraires) œuvrant au sein des différentes cours d'appel du Canada.

³ Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges, le 31 mai 2000, p. 54.

⁴ *Idem*, p. 56.

⁵ Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges, p. 34.

LE CONTEXTE

Plusieurs raisons justifient l'instauration d'un différentiel de rémunération entre les juges des Cours d'appel et les juges des tribunaux de première instance. Ces raisons sont généralement reconnues dans les juridictions de *common law* où l'existence d'un tel différentiel de rémunération en faveur des juges d'appel constitue, sauf exception, la norme.

Nous n'entendons pas étudier en détail chacune de ces raisons puisque, à notre avis, il y a en définitive un principe fondamental et incontournable qui, à lui seul, justifie l'existence d'un tel différentiel. Ce principe est reconnu partout, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et de fait, dans l'ensemble des sociétés démocratiques. Ce principe est au cœur même des principes qui régissent la structure des organisations et sur lesquels la société s'appuie pour établir la rémunération des individus pour leur travail. Ce principe, c'est celui de la hiérarchie.

Le principe d'un différentiel de rémunération est déjà appliqué au sein du système judiciaire canadien sauf – il faut le souligner – en ce qui concerne la rémunération des juges des Cours d'appel. Les juges puînés de la Cour suprême du Canada reçoivent présentement 41 200 \$ (19,02%) de plus que les autres juges puînés de nomination fédérale. Les juges des Cours d'appel reçoivent exactement la même rémunération que les juges de première instance de nomination fédérale. Les juges de première instance de nomination fédérale reçoivent une rémunération plus élevée que les juges de première instance de nomination provinciale. Les juges de nomination provinciale reçoivent un salaire plus élevé que les juges de paix. Finalement, les juges en chef et les juges en chef associés ou adjoints reçoivent une rémunération additionnelle attestant de leurs responsabilités distinctes et accrues.

Il serait utile de répondre à certaines objections concernant la question du différentiel de rémunération. La Commission quadriennale de 1999 invoquait la possibilité d'étudier les données statistiques comparant la charge respective de travail d'un tribunal de première instance et d'une Cour d'appel. Nous estimons inopportun d'engager un tel débat qui risquerait d'être perçu, à bien des égards, comme un jugement de valeur sur le travail fait par les juges, dépendant du niveau où ils oeuvrent au sein du système judiciaire. L'importance relative du travail fait par tous les juges au Canada, depuis le juge de paix jusqu'au juge de la Cour suprême du Canada, est universellement reconnue.

Il serait inutile, voire déplacé, de suggérer que les juges de la Cour suprême devraient justifier la différence de rémunération dont ils bénéficient en prouvant qu'ils travaillent plus fort ou qu'ils accomplissent des tâches plus importantes que les juges des Cours d'appel; ou encore, que les juges de première instance de nomination fédérale devraient se voir imposer un fardeau de preuve semblable pour justifier la différence de rémunération dont ils bénéficient par rapport aux juges de première instance de nomination provinciale. Dans la même veine, il est incorrect d'exiger des juges des Cours d'appel qu'ils fassent cette démonstration. Une telle démonstration n'a jamais été requise pour justifier les différences de traitement qui existent présentement au sein des différentes cours du Canada. Les juges oeuvrant au sein des Cours d'appel ne devraient pas être traités différemment.

Il a été soutenu que les juges des Cours d'appel ne devraient pas recevoir un traitement plus élevé que les juges d'instance car ils siègent généralement en formation de trois et peuvent ainsi s'entraider. Cet argument tient pour acquis qu'il est plus difficile de siéger seul qu'en formation. Pourtant, les juges des Cours d'appel sont seuls pour accomplir la plus grande partie de leurs tâches, tant au niveau de la préparation des audiences qu'au niveau de l'écriture des motifs. Plus important encore, le fait de travailler en formation est souvent un exercice exigeant et stressant en soi; les juges des Cours d'appel doivent relever

ce défi quotidiennement dans leurs efforts de faire consensus afin d'assurer la certitude de la règle de droit qu'une meilleure administration de la Justice requiert. Cette tâche n'est pas facile. Cela est particulièrement vrai aujourd'hui alors que les juges d'appel, chacun provenant d'horizons différents, sont appelés à résoudre des questions difficiles et complexes qui affectent toute la société canadienne.

En conséquence, l'argument voulant qu'il n'y ait pas matière à un différentiel de rémunération étant donné que les juges d'appel siègent en formation, n'est pas sérieux. D'ailleurs, si le fait de siéger en formation devait priver les juges d'appel du droit à un différentiel de rémunération, que dire des juges de la Cour suprême du Canada qui siègent généralement en formation de cinq, sept ou neuf juges? À l'évidence, l'ampleur des formations ne doit pas être prise en compte dans l'évaluation de ce qui serait juste et raisonnable pour les juges d'appel.

Respectueusement soumis, nous ne sommes pas non plus d'accord avec l'argument voulant que la collégialité entre juges d'appel et juges de première instance puisse être compromise advenant la mise en place d'un différentiel de rémunération entre les uns et les autres. Les traitements varient déjà entre les divers niveaux de tribunaux, sauf pour les juges d'appel. Il n'y a pas lieu de croire que l'établissement d'un différentiel de rémunération en faveur des juges d'appel mènerait à moins de bonne volonté, de respect, de collégialité et d'échange entre ces derniers et les juges de première instance qu'il n'en existe présentement entre tous les juges, à tous les niveaux du système judiciaire canadien. En fait, plusieurs d'entre nous siégeons en première instance avant d'être nommés à la Cour d'appel. Les juges sont bien au fait de la structure du système au sein duquel ils oeuvrent. La manière dont les juges se traitent les uns les autres ne dépend pas de la rémunération qu'ils reçoivent. Et, il ne devrait pas en être ainsi.

Finalement, il faut rappeler que rien n'exige qu'il y ait, au quotidien, collégialité entre les juges d'appel et les juges de première instance. Au contraire, il est souhaitable qu'une certaine distance institutionnelle existe entre les deux niveaux de façon à préserver l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité du processus d'appel.

Nous soumettons également que l'argument voulant qu'il y ait possiblement un obstacle constitutionnel à la mise en place d'un différentiel de rémunération en faveur des juges d'appel, est sans fondement. La suggestion voulant que le recours sporadique, par certaines cours d'appel, à des juges suppléants provenant de tribunaux de première instance puisse constituer un obstacle constitutionnel est, à notre avis, sans fondement. Il suffit de lire la *Loi sur la Cour suprême*⁶ pour écarter cet argument. L'article 30 de cette loi prévoit la possibilité qu'un juge d'une Cour d'appel et, même, d'une cour de première instance soit détaché pour assister aux séances de la Cour suprême à titre de juge suppléant. Le Parlement reconnaît ainsi que la différence de traitement entre les juges de la Cour suprême et les autres juges de nomination fédérale ne constitue pas un obstacle à la suppléance. Il n'existe donc pas, sur cette base, d'obstacle constitutionnel à ce que les juges des Cours d'appel bénéficient d'un différentiel de rémunération approprié.

Même s'il arrive qu'un juge de première instance soit appelé à siéger en appel sur une base *ad hoc*, il s'agit d'un phénomène relativement rare et, de toute manière, très ponctuel. En conséquence, il ne saurait être raisonnablement justifié de s'appuyer sur un phénomène exceptionnel pour nier le droit des juges des Cours d'appel à un différentiel de rémunération. L'iniquité inhérente de s'en remettre à une exception pour décider d'une question fondamentale de principe et d'équité saute aux yeux.

⁶ L.R.C. 1995, c. S-26.

Certains ont soutenu, en s'appuyant sur le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, que l'existence d'un différentiel de rémunération entre les juges d'appel et les juges d'instance pourrait affecter les compétences provinciales. Cet argument repose sur la prémisse que cette différence de traitement aurait un impact sur les provinces puisque celles-ci ont la responsabilité constitutionnelle de l'administration de la justice, y compris l'adoption de lois visant la mise en place d'une structure judiciaire dans la province. Toutefois, la question du différentiel de rémunération n'en est pas une de structure judiciaire. La demande visant la mise en place d'un tel différentiel en faveur des Cours d'appel n'affecte que le gouvernement fédéral puisque c'est au seul Parlement fédéral qu'échoit, aux termes des articles 100 et 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la responsabilité constitutionnelle de payer les juges de nomination fédérale. Du point de vue du droit constitutionnel, le différentiel de rémunération entre les juges d'appel et les juges de première instance n'est pas différent de celui qui existe, depuis plusieurs années déjà, en faveur des juges de la Cour suprême du Canada et des juges en chef.

De toute manière, cet argument cherche à occulter ce qui est évident. Il existe déjà une structure judiciaire hiérarchisée au Canada. La mise en place d'un différentiel de rémunération entre les juges d'appel et les juges d'instance ne changerait en rien cette structure judiciaire.

LA HIÉRARCHIE JUDICIAIRE

Nous nous penchons maintenant sur le principe fondamental mentionné précédemment – celui de la hiérarchie judiciaire. Le système judiciaire canadien est structuré de façon hiérarchique. Cette hiérarchie reconnaît les fonctions, responsabilités et devoirs propres à chaque niveau du système judiciaire. Cette hiérarchie judiciaire constitue un élément essentiel du cadre constitutionnel du système judiciaire canadien.

La structure judiciaire est composée de cinq niveaux, la proportion de dossiers d'importance pour l'ensemble de la société augmentant à mesure qu'on gravit l'échelle hiérarchique:

- 1) La Cour suprême du Canada;
- 2) Les Cours d'appel de chacune des provinces et la Cour d'appel fédérale;
- 3) Les tribunaux de première instance desservis par des juges de nomination fédérale dans chacune des provinces et dans chacun des territoires, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt;
- 4) Les tribunaux de première instance desservis par des juges de nomination provinciale ou territoriale dans chacune des provinces et dans chacun des territoires et les *Masters*;
- 5) Les juges de paix et les commissaires, ou leur équivalent.

La vraie question que soulève ce mémoire concerne la place qu'occupent les juges des Cours d'appel dans la hiérarchie judiciaire de ce pays et les responsabilités qui leur échoient en fonction de la place qu'ils occupent. Le Parlement et les législatures ont établi les différents tribunaux et la place relative que ceux-ci occupent au sein de la hiérarchie judiciaire. Plus la place qu'un tribunal occupe au sein de la hiérarchie judiciaire canadienne est élevée, plus grande est la responsabilité des juges qui oeuvrent au sein de ce tribunal. Le fait que les jugements prononcés par les Cours d'appel lient les tribunaux d'un niveau inférieur en est une illustration. Étant donné l'existence d'une hiérarchie entre les différents tribunaux qui forment le système judiciaire canadien, la question est de savoir quelle est la place qu'occupent les Cours d'appel au sein de cette hiérarchie? La réponse saute aux yeux. Les Cours d'appel viennent immédiatement après la Cour suprême du Canada et occupent une place entre le plus haut tribunal du pays et les tribunaux d'instance. Les Cours d'appel jouent un rôle significatif dans l'évolution et l'interprétation du droit. De fait, étant donné que le droit d'interjeter appel à la Cour suprême est limité, les Cours

d'appel constituant, à toutes fins utiles, le tribunal de dernier ressort dans environ 98% des affaires traitées au pays.

L'absence d'un différentiel de rémunération entre les juges des Cours d'appel et les juges d'instance constitue un anachronisme historique. Cet anachronisme s'explique principalement par le fait qu'à venir jusqu'à tout récemment, dans la plupart des provinces, il n'y avait qu'une seule Cour supérieure comportant à la fois une division d'appel et une division de première instance, avec une mobilité restreinte entre les deux divisions de la même cour. Cette époque est révolue. Des cours d'appel distinctes ont été établies dans toutes les provinces et les territoires, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Le Parlement du Canada a récemment emboîté le pas quant à la Cour fédérale en établissant deux paliers, soit la Cour d'appel fédérale et la Cour fédérale. La décision du Parlement et des législatures de créer des Cours d'appel distinctes partout au Canada confirme la place unique que ces Cours occupent maintenant au sein de la hiérarchie judiciaire.

Les nominations à la Cour suprême du Canada illustrent également, à leur manière, le sens et l'importance de la hiérarchie judiciaire au sein du système de justice canadien. Ces nominations proviennent presque toujours des Cours d'appel provinciales. Des 20 derniers juges nommés à la Cour suprême (1979-2003), deux venaient de la pratique privée tandis que les 18 autres étaient des juges d'appel jusqu'à la date de leur nomination. Il n'y a aucun cas, dans l'histoire récente, où un juge de première instance a accédé directement à la Cour suprême. Ceci démontre bien la place qu'occupent les Cours d'appel, et leurs juges, au sein de la hiérarchie judiciaire.

La hiérarchie judiciaire va dans le sens de l'intérêt public. Elle permet la remise en question des jugements prononcés par les tribunaux de niveau inférieur, augmentant d'autant la confiance du public dans l'administration de la justice. La hiérarchie judiciaire devrait permettre également d'atteindre un autre objectif

d'importance, du point de vue institutionnel, soit celui d'encourager les juges de première instance à gravir les échelons de la hiérarchie judiciaire en leur procurant un incitatif additionnel. Selon nous, il n'existe aucune raison valable pour ne pas donner à ces juges qui souhaitent joindre une Cour d'appel la motivation additionnelle que le différentiel de rémunération peut constituer.

Il est également important de rappeler que dans la fonction publique et dans le secteur privé, de telles différences de traitement existent pour témoigner de la place que les individus occupent au sein de la hiérarchie et des fonctions et responsabilités qui y sont associées. La règle est immuable: plus haut l'individu se situe dans la hiérarchie, plus grandes sont ses responsabilités et, en contrepartie, plus grande est sa rémunération. Nous disons généralement qu'un juge a été «promu» ou «élevé» à la Cour d'appel et à la Cour suprême du Canada. Cela reflète fidèlement la réalité du rang que les Cours d'appel occupent dans la hiérarchie judiciaire. Il n'est que juste et raisonnable que ce poste différent et plus élevé dans la hiérarchie judiciaire aille de pair, comme dans toutes autres activités humaines, avec un salaire supérieur, après la promotion ou la nomination.

Ceci permettrait également d'aligner le Canada sur les autres démocraties où la tradition juridique est semblable à la nôtre et où l'existence d'un différentiel de rémunération entre les juges d'appel et les juges d'instance est la norme. Ces exemples comprennent l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse, l'Irlande du Nord, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande.

ANGLETERRE, PAYS DE GALLES, ÉCOSSE ET IRLANDE DU NORD

Au 1^{er} avril 2003, les salaires des juges puînés sont les suivants:

HIGH COURT	COURT OF APPEAL	HOUSE OF LORDS
147 198 £	166 394 £	175 055 £

Les juges de la Cour d'appel reçoivent 19 394 £ (13,04 %) de plus que les juges de la «High Court» alors que les «Law Lords» de la Chambre des Lords sont payés 27 857 £ (18,92 %) de plus que les juges de la «High Court».

États-Unis

En 2003, aux États-Unis, dans le système fédéral, les différences de salaires entre les juges puînés des cours sont les suivantes:

DISTRICT COURT (1 ^{ère} instance)	CIRCUIT COURTS (Cours d'appel)	SUPREME COURT
154 700 \$ (U.S.)	164 000 \$ (U.S.)	190 100 \$ (U.S.)

Les juges des Cours d'appel reçoivent 9 300 \$ (6,01 %) de plus que les juges de première instance alors que les juges de la Cour suprême sont payés 35 400 \$ (22,88 %) de plus que ces derniers.

Dans tous les États, il y a un différentiel de rémunération entre les juges des tribunaux de première instance et ceux des Cours d'appel, que cette Cour d'appel soit le tribunal de dernier ressort ou qu'elle soit une cour d'appel intermédiaire.

NOUVELLE-ZÉLANDE

En 2003, les salaires des juges puînés sont les suivants:

HIGH COURT	COURT OF APPEAL
264 100 \$	283 500 \$

Les juges de la Cour d'appel ont un salaire de 19 400 \$ (7,34 %) de plus que ceux de la «High Court». Le Conseil Privé a toujours constitué le tribunal de

dernier ressort en Nouvelle-Zélande mais le Parlement nouveau-zélandais travaille présentement à créer une Cour suprême.

CONCLUSION

Nous prions cette Commission de recommander, dans le rapport qu'elle remettra au ministre de la Justice, l'instauration d'un différentiel de rémunération pour les juges à plein temps (incluant les juges surnuméraires) oeuvrant au sein des différentes Cours d'appel du Canada de façon à ce que leur rémunération soit 6,7% plus élevée que celle versée aux juges de nomination fédérale oeuvrant au sein des tribunaux de première instance. La différence actuelle en terme de pourcentage entre le salaire des juges en chef des Cours d'appel et celui des juges puînés de ces cours devrait être maintenu.

Respectueusement soumis

Le 8 décembre 2003

Juge-coordonnateur pour les fins de ce
mémoire:
L'honorable Joseph R. Nuss, j.c.a.
Cour d'appel du Québec
Palais de justice
1, rue Notre-Dame Est, bureau 17.33
Montréal (Québec)
H2Y 1B6