

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

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

**Soumis
Le 26 mars 2004**

MÉMOIRE FINAL CONCERNANT 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

Ceci est le mémoire final des juges des Cours d'appel du Canada qui demandent l'instauration d'un différentiel de rémunération entre les juges des Cours d'appel et les juges des tribunaux de première instance (différentiel de rémunération).

Le mandat de la Commission d'examen de la rémunération des juges 2003 (la Commission) consiste à déterminer si les traitements, prestations et autres avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants eu égard aux facteurs énumérés dans la loi.

À cet égard, le sous-paragraphe 26(1)(1.1) de la *Loi sur les juges* dit ceci:

26. (1) The Judicial Compensation and Benefits Commission is hereby established to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under this Act and into the adequacy of judge's benefits generally.

26. (1) Est établie la Commission d'examen de la rémunération des juges 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.

(1.1) In conducting its inquiry, the Commission shall consider

(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:

(a) The prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;

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) the role of financial security of the judiciary in ensuring judicial independence;

b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;

(c) the need to attract outstanding candidates to the judiciary; and c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;

(d) any other objective criteria that the Commission considers relevant. d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

Compte tenu de ces dispositions législatives, si la rémunération n'est pas équitable ni justifiée, il ne s'agit pas d'une rémunération satisfaisante. Ainsi, s'il est équitable et justifié que les juges d'appel reçoivent une rémunération plus élevée compte tenu des facteurs énumérés, il s'ensuit qu'une recommandation en ce sens s'impose de façon à permettre d'atteindre l'objectif législatif d'une rémunération satisfaisante. Dans l'examen de la question de savoir si le traitement consenti aux juges des Cours d'appel est satisfaisant, le sous-paragraphe 26(1)(1.1)(d) de la *Loi sur les juges* exige expressément de la Commission qu'elle tienne compte de tout autre «facteur objectif qu'elle considère pertinent».

Les raisons militent en faveur d'un différentiel de rémunération pour les juges des Cours d'appel ont fait l'objet de représentations détaillées dans notre premier mémoire de même qu'au moment des audiences de la Commission. Ces raisons cadrent parfaitement bien avec les facteurs dont la Commission est invitée à tenir compte au moment de faire ses recommandations.

L'étendue et la nature des devoirs et des responsabilités qui incombent aux Cours d'appel et par conséquent, le rôle particulier que les juges de ces Cours exercent au sein de la hiérarchie judiciaire canadienne constituent autant de raisons justifiant l'instauration d'un différentiel de rémunération.

Il est bien établi que la hiérarchie judiciaire constitue un élément essentiel du système judiciaire canadien. Ce sont le Parlement et les législatures qui ont bâti le système judiciaire canadien en fonction d'une structure hiérarchisée. Cette hiérarchie traduit et reflète les différences fondamentales dans les devoirs et les

responsabilités incombant à chaque niveau judiciaire, au fur et à mesure que les affaires gravissent les échelons du processus d'appel. En d'autres mots, la hiérarchie judiciaire n'existe pas sans raison et elle permet de faire aisément la distinction entre les divers niveaux. Toute suggestion voulant que la Commission ferme les yeux ou glisse sur des différences entre les devoirs et les responsabilités propres aux tribunaux de chaque niveau de la hiérarchie judiciaire et un accroissement des responsabilités judiciaires à mesure qu'un juge monte dans l'échelle judiciaire – est une invitation à occulter la réalité.

Il ne fait aucun doute que cette hiérarchie est très pertinente quand il s'agit d'établir la rémunération des juges des tribunaux de chaque niveau. À cet égard, les faits parlent d'eux-mêmes. Depuis le juge de paix jusqu'au juge de la Cour suprême du Canada (la Cour suprême), il existe un différentiel de rémunération entre tous les niveaux de la hiérarchie judiciaire, sauf pour les juges des Cours d'appel. Pourquoi la rémunération augmente-t-elle invariablement au fur et à mesure que l'on gravit les échelons de la structure judiciaire? La raison est claire. La rémunération est conçue de façon à refléter l'importance relative des devoirs et des responsabilités des juges oeuvrant au sein des tribunaux de chaque niveau. Tel que nous l'avons expliqué dans notre premier mémoire, l'absence d'un différentiel de rémunération en faveur des juges des Cours d'appel constitue une anomalie dont les racines plongent dans l'histoire des tribunaux canadiens. De nos jours, avec l'existence de Cours d'appel distinctes, il n'existe plus de raison valable pour nier l'importance du rôle exercé par les Cours d'appel dans la hiérarchie judiciaire canadienne et par conséquent, des responsabilités qui l'accompagnent.

L'argument mis de l'avant par le gouvernement pour justifier un différentiel de rémunération en faveur des juges de la Cour suprême vaut tout autant quand il s'agit du différentiel de rémunération réclamé par les juges des Cours d'appel. Lors des audiences de la Commission, l'avocat du gouvernement a reconnu que la charge de travail des juges ne peut pas être mesurée. Il a affirmé que la

raison justifiant la rémunération plus élevée des juges de la Cour suprême reposait sur «l'importance particulière de cette Cour au sein de notre société»¹ (traduction).

Le raisonnement vaut également pour les Cours d'appel. Notre système judiciaire accorde une importance toute particulière au rôle joué par les Cours d'appel, tel qu'en font foi les principes énoncés par la Cour suprême². Le rôle et les responsabilités des Cours d'appel ont considérablement évolué au cours des deux dernières décennies. Elles constituent, à toutes fins utiles, des tribunaux de dernier ressort dans 98 % des pourvois qui leur sont soumis avec toutes les responsabilités afférentes que cela implique. Elles sont appelées à décider le droit dans toute la province et à s'assurer du respect du principe de l'universalité, lequel exige que les mêmes règles de droit soient appliquées dans les mêmes situations. On leur reconnaît le rôle de faire le droit et leurs jugements font autorité non seulement dans la province mais aussi, en certaines matières, partout au Canada. Les Cours d'appel corrigent les erreurs de droit commis par les tribunaux d'instance. De plus en plus fréquemment elles sont appelées, à la demande des gouvernements provinciaux, via la procédure de renvoi, à donner leur avis sur la validité constitutionnelle de mesures législatives complexes et parfois controversées.

En bref, les Cours d'appel remplissent des fonctions semblables à celles exercées par la Cour suprême, quoique à un niveau se situant immédiatement sous celui occupé par la Cour suprême dans la hiérarchie judiciaire. Les juges de la Cour suprême méritent la rémunération plus élevée qu'ils reçoivent. Pour les mêmes raisons, les juges des Cours d'appel méritent et devraient également recevoir une rémunération plus élevée compte tenu de l'importance comparative de leurs responsabilités et de la position qu'ils occupent dans le système judiciaire. Nous soutenons que ce facteur objectif et pertinent a une valeur

¹ Transcription de l'audience du 4 février 2004, p. 330.

² *Housen c. Nikolaisen*, [2002] R.C.S. 245, pp. 247-248

probante importante pour la détermination d'une rémunération salariale appropriée.

De plus, l'absence d'un différentiel de rémunération en faveur des Cours d'appel au Canada constitue une exception par rapport à ce qui se fait dans presque toutes les autres juridictions dont les systèmes se comparent au nôtre. En effet, l'existence d'un différentiel de rémunération entre les juges de première instance, les juges d'appel et les juges du tribunal de dernier ressort est la règle en Angleterre et au Pays de Galle, en Écosse et en Irlande du Nord, dans le système fédéral américain et dans le système en vigueur dans chacun des 50 États des États-Unis d'Amérique, de même qu'en Nouvelle-Zélande. Ici encore, le fait que d'autres États démocratiques aient jugé opportun d'instaurer un différentiel de rémunération en faveur des juges des Cours d'appel constitue une preuve éloquente de la pertinence de la hiérarchie judiciaire dans l'établissement des salaires des juges d'appel. Dans ce contexte, la situation prévalant actuellement au Canada constitue une anomalie injustifiée.

L'absence d'un différentiel de rémunération en faveur des juges des Cours d'appel va à l'encontre non seulement de la règle applicable à l'égard de tous les autres niveaux du système judiciaire canadien mais aussi de ce qui se fait dans les autres champs et sphères de l'activité professionnelle, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Ceci constitue également un autre objectif et un facteur pertinent dont la Commission peut tenir compte aux termes du sous-paragraphe 26(1)(1.1)(d) de la *Loi sur les juges*.

Le point de vue du public constitue sûrement un autre objectif et facteur pertinent dont il faudrait tenir compte aux termes du sous-paragraphe 26(1)(1.1)(d). Le public canadien croit, et par conséquent accepte, qu'un différentiel de rémunération est versé en fonction de la hiérarchie judiciaire. Comme l'une des commissaires le faisait remarquer:

(...) je crois que la majorité, la grande majorité du public, du peuple canadien, est absolument convaincue qu'il existe déjà une différence de rémunération entre les juges d'instance et les juges des Cours d'appel.
(traduction)

Cette perception du public n'est pas étonnante. Le public canadien s'attend sans doute à ce que la rémunération augmente à mesure qu'une personne gravit les échelons de l'échelle hiérarchique judiciaire. Ce phénomène est en tout point conforme à ce qui se fait tant dans le secteur privé que dans le secteur public alors que ceux qui occupent une position plus élevée, avec les responsabilités inhérentes à un tel poste, sont mieux payés. Cette dichotomie entre d'une part, la perception et les attentes du public et, d'autre part, la réalité, constitue un autre argument militant en faveur de l'instauration d'un différentiel de rémunération pour les juges des Cours d'appel.

La Commission doit aussi tenir compte «[du] besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature» (sous-paragraphe 26(1)(1.1)(c)). Le recrutement des meilleurs candidats possibles est d'une importance capitale pour les Cours d'appel. Celles-ci constituent, de fait, les tribunaux de dernier ressort dans la plupart des affaires judiciaires au Canada. De plus, les membres de la Cour suprême sont généralement choisis parmi les juges des Cours d'appel. Ceux qui s'opposent au différentiel de rémunération en faveur des Cours d'appel occulte le fait que le recrutement des juges d'appel à même les juges d'instance est rendu plus difficile en raison de l'absence d'un tel différentiel de rémunération. Le juge en chef du Québec a fait état de cette difficulté lors des audiences de la Commission. Il n'est pas le seul juge en chef à avoir été confronté à cette difficulté.

Cela se comprend aisément. L'argument voulant que les salaires et autres avantages soient suffisamment concurrentiels pour attirer les meilleurs candidats à la Cour suprême vaut tout autant quand il s'agit des Cours d'appel. Cela a été

reconnu il y a près de dix ans dans la rapport Friedland³, lequel recommandait l'instauration d'un différentiel de rémunération en faveur des juges des Cours d'appel au Canada. Cela est particulièrement vrai alors que les responsabilités imposées aux Cours d'appel ne cessent d'augmenter. Cette raison justifie amplement la nécessité d'un différentiel de rémunération en faveur des juges d'appel. Ce différentiel de rémunération constitue un incitatif tangible pour ceux qui souhaitent œuvrer au sein des Cours d'appel. Il constitue également une marque de considération pour la fonction et le rôle joué par les juges des Cours d'appel.

De plus, peu importe ce qu'a été la situation dans un passé lointain, l'absence d'un différentiel de rémunération n'est pas aujourd'hui, et ne l'est plus depuis un bon nombre d'années, acceptable ou satisfaisante. Le fait que 74 juges des Cours d'appel ont manifesté publiquement leur insatisfaction et demandé à cette Commission de recommander l'instauration d'un différentiel de rémunération constitue une preuve éloquente que la situation actuelle est insatisfaisante. Compte tenu de la discrétion habituelle des juges canadiens, il est particulièrement remarquable et significatif qu'un si grand nombre de juges d'appel ont quitté la quiétude et la sécurité de l'anonymat pour prendre position publiquement afin que soit corrigée une situation qui est maintenant injuste et injustifiée.

Nous tenons aussi à souligner que le simple fait que 59 juges d'appel n'ont pas fait connaître leur point de vue publiquement ne signifie pas qu'ils s'opposent tous à la demande ou qu'ils sont satisfaits de la situation actuelle. Il est possible qu'un bon nombre d'entre eux, bien que d'accord avec la demande, préfèrent, pour des raisons personnelles ou professionnelles, ne pas faire connaître leur point de vue publiquement. Le nombre de juges qui demandent le différentiel de rémunération est non seulement substantiel en lui-même mais il représente de

³ Martin L. Friedland, *Une place à part: l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, mai 1995, p. 54.

plus la majorité des juges des Cours d'appel au Canada. Cette majorité fait la preuve de l'insatisfaction considérable créée par la situation actuelle. Et bien que les nombres ne soient pas à eux seuls déterminants, ils permettent certainement de rejeter l'argument de ceux qui soutiennent que la situation actuelle est satisfaisante et qu'il n'y pas lieu d'y changer quoi que ce soit.

L'argument voulant que le différentiel de rémunération constitue un facteur de division est sans valeur. Il ne repose sur rien de solide. La majorité des juges des Cours d'appel sont sortis de l'ombre pour appuyer la présente demande. De plus, il faut noter que l'Association des juges des cours supérieures a adopté une position de neutralité à ce sujet et que les juges d'instance de nomination fédérale, sauf deux ou trois parmi les quelque 900, n'ont exprimé aucun point de vue à cet égard. De fait, parmi les juges d'instance qui ont fait connaître leur point de vue par écrit, l'un de ceux-ci appuyait avec vigueur le concept du différentiel de rémunération en faveur des juges d'appel.

Il faut souligner que le gouvernement n'invoque pas cet argument au soutien de son opposition à l'instauration d'un différentiel de rémunération. Avec raison d'ailleurs. Il n'est pas raisonnable d'exiger l'unanimité, quel que soit le sujet. Il est contraire à l'essence même du processus décisionnel au Canada de suggérer que l'idée, par ailleurs juste et justifiée, d'un différentiel de rémunération soit rejetée simplement parce que quelques juges la désapprouvent ou brandissent le spectre obscur d'un effet de discorde appréhendé. Une telle suggestion équivaut à dire qu'une mauvaise décision devrait être prise simplement pour éviter un prétendu effet de discorde.

De toute manière, cet argument ne repose sur rien de solide. Personne n'a expliqué de façon rationnelle en quoi le fait de payer plus les juges oeuvrant à un niveau donné de la hiérarchie judiciaire aurait pour effet de semer la discorde. Les juges d'appel ne suggèrent pas d'être payés plus au détriment des juges des autres tribunaux. Peu importe le niveau des tribunaux auxquels ils

appartiennent, les juges devraient recevoir une rémunération équitable, proportionnelle aux devoirs et responsabilités qui leur incombent.

Un autre point mérite d'être souligné. Dans l'évaluation du caractère satisfaisant de la rémunération des juges des Cours d'appel, personne ne peut ignorer les difficultés qui existaient au Canada avant la mise en place du processus des Commissions quadriennales. La Commission Scott et les autres Commissions triennales ont traité éloquemment de la nécessité de dépolitiser le processus menant à l'établissement de la rémunération et des avantages des juges. De fait, sans le processus des Commissions quadriennales, la capacité de mettre de l'avant des questions touchant un groupe particulier de juges était extrêmement limitée. En d'autres mots, la situation actuelle existe non pas parce qu'elle était, ou est, satisfaisante eu égard à la question du différentiel de rémunération, mais parce que jusqu'à tout récemment, il n'y avait pas de façon efficace d'y changer quoi que ce soit. Ainsi, pour cette raison, il serait injustifié de s'en tenir au statu quo en croyant que cela est satisfaisant.

Enfin, le fait qu'une situation existe ne la rend pas pour autant juste ou acceptable. Si le *statu quo* devait équivaloir à une situation satisfaisante, cela signifierait que personne ne pourrait jamais demander une amélioration de la rémunération et des avantages dont il jouit sans craindre d'être confronté à l'argument voulant que tout marchait bien (peu importe le nombre d'années) et qu'il n'y a pas de raison de changer la situation actuelle. En acceptant cet argument, l'on nuirait injustement à ceux qui ont exercé leurs fonctions sans se plaindre.

En Angleterre, c'est en 1971, après de longues années durant lesquelles les salaires versés aux juges de la «High Court» et de la Cour d'appel étaient identiques, que le «Top Salary Review Body» recommandait l'instauration d'un différentiel de rémunération fixant le salaire des juges d'appel à 22 500 £ par rapport à 21 000 £ pour les juges de la «High Court» (7,14%). En 1985, ces

salaires étaient de 55 500 £ et 51 250 £ respectivement (8,29%)⁴. L'absence d'un différentiel de rémunération en faveur des juges des Cours d'appel au Canada pendant une longue période n'a donc pas de valeur significative probante.

Nous soutenons que tous ces arguments, joints à ceux que nous exposions précédemment, tant oralement que par écrit, justifient amplement la mise en place d'un différentiel de rémunération en faveur des juges des Cours d'appel. En plus d'établir qu'un différentiel de rémunération s'impose pour attirer à la Cour d'appel la crème des candidats, nous avons démontré, à la lumière de facteurs objectifs pertinents⁵ tels que:

- a) le rôle et les responsabilités actuelles des Cours d'appel
- b) le rang qu'occupent les Cours d'appel dans la hiérarchie judiciaire canadienne
- c) l'étude des traitements versés aux juges dans d'autres juridictions comparables
- d) les conditions prévalant dans d'autres champs d'activités tant dans le secteur public que dans le secteur privé

que le versement d'un différentiel de rémunération est nécessaire pour atteindre l'objectif législatif visant à ce que les juges d'appel reçoivent un traitement satisfaisant.

En conséquence, nous prions la Commission de recommander que le différentiel de traitement réclamé soit versé aux juges des Cours d'appel du Canada, y compris aux juges d'appel surnuméraires.

⁴ L'écart dans les salaires versés en 2003 est décrit dans notre mémoire du 8 décembre 2003 (pages 10-11).

⁵ Selon la norme établie au sous-par. 26(1)(1.1)(d) de la *Loi sur les juges*.

Respectueusement soumis

Le 26 mars 2004

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