

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉNUMÉRATION DES JUGES 1999

Le présent document constitue le suivi donné par le ministre de la Justice au nom du gouvernement au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux en date du 31 mai 2000, conformément au paragraphe 26(7) de la *Loi sur les juges*.

1. Contexte : *Renvoi relatif à la rémunération des juges de l'Île-du-Prince-Édouard et révision du régime de rémunération des juges.*

Le 18 novembre 1997, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de l'Île-du-Prince-Édouard*¹. Dans cet arrêt, la Cour suprême a défini de nouvelles exigences constitutionnelles qui renforcent le principe de l'indépendance de la magistrature. Les gouvernements des provinces et du fédéral ont chacun l'obligation constitutionnelle d'établir des organismes « indépendants, efficaces et objectifs » chargés d'examiner la rémunération et les avantages sociaux des juges et de formuler des recommandations au gouvernement à ce sujet. Ces organismes ont pour but de dépolitiser le processus de détermination de la rémunération des juges, de telle sorte que « la magistrature soit protégée contre l'ingérence politique des autres pouvoirs par le biais de la manipulation financière [et] qu'elle soit perçue comme tel. ² »

Bien que les recommandations de ce type de commission ne le lie pas, le gouvernement est tenu de donner publiquement suite au rapport de la commission. Le gouvernement qui n'accepte pas les recommandations qui lui sont soumises ou qui en propose la modification doit justifier sa décision. Le caractère raisonnable de la suite que le gouvernement donne au rapport en question peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire et doit répondre à la norme juridique de la « simple rationalité », laquelle est mesurée en fonction des motifs et des éléments de preuve invoqués par le gouvernement pour justifier sa décision.

Une commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux instituée par la *Loi sur les juges* existait avant le prononcé de l'arrêt dans le *Renvoi sur la rémunération des juges de l'Î.-P.-É.* À la suite de cette décision, la *Loi sur les juges* a été modifiée pour renforcer l'indépendance, l'objectivité et l'efficacité de la commission. Les membres de la nouvelle Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux (la "Commission") se réunissent tous les quatre ans et remettent un rapport faisant état de leurs recommandations au ministre de la Justice du Canada dans les neuf mois suivants la date où ils ont commencé leurs travaux.

La Commission est chargée par la loi d'examiner la question de savoir si les traitements et autres avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants³. Pour ce faire, la loi oblige la Commission à tenir compte des facteurs suivants⁴ :

- a. l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement ;
- b. le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire ;
- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature ;
- d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

La *Loi sur les juges* oblige le ministre de la Justice à donner publiquement suite au rapport de la Commission au nom du gouvernement du Canada au plus tard six mois après l'avoir reçu⁵. La réponse finale est toutefois donnée par le Parlement. L'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que

Parlement du Canada fixe et assure le traitement et les indemnités des juges fédéraux. En conséquence, le gouvernement présentera un projet de loi dans les plus brefs délais pour proposer des modifications à la *Loi sur les juges* afin de concrétiser la présente réponse.

2. Rapport de la première Commission d'examen quadriennal de la rémunération des juges fédéraux

La première nouvelle commission d'examen quadriennal a été mise sur pied le 1^{er} septembre 1999. Pour garantir l'indépendance de la Commission conformément aux exigences de la *Loi sur les juges*, les trois membres de la Commission ont été nommés par décret du gouverneur en conseil à titre inamovible. Leur mandat est d'une durée de quatre ans⁶. La magistrature et le gouvernement ont nommé un membre chacun. Les deux commissaires ainsi nommés ont proposé pour le poste de président de la Commission le nom d'une troisième personne.

La Commission a invité toutes les personnes intéressées à lui soumettre leurs observations par écrit et elle a reçu de nombreux mémoires étayés d'avis d'experts, notamment de la part de représentants de la magistrature et du gouvernement. La Commission a tenu le 14 février et le 20 mars 2000 des audiences publiques au cours desquelles elle a entendu un large éventail d'observations approfondies de la part de représentants du gouvernement, du Conseil canadien de la magistrature et de la Conférence canadienne des juges et de tous ceux qui ont formulé leurs observations oralement. Outre les avis d'experts contenus dans les divers mémoires, la Commission a engagé ses propres consultants pour l'aider lors de ses délibérations.

La Commission a remis son rapport au gouvernement le 31 mai 2000. Un extrait du rapport énonçant le libellé des recommandations de la Commission se trouve à l'annexe A⁷.

3. Suite donnée au rapport

Avant de donner suite aux recommandations de la Commission, le gouvernement désire remercier et reconnaître le travail du président et des commissaires de la première commission d'examen quadriennal, M^e Richard Drouin et les commissaires Eleanore Cronk et Fred Gorbet. La méthode de travail que la Commission a retenue après avoir consulté le gouvernement et les représentants de la magistrature a permis d'obtenir la transparence et l'ouverture nécessaires pour mériter la confiance du public en ce qui concerne l'indépendance de la Commission et l'objectivité de ses recommandations. Le sérieux avec lequel la Commission a entrepris ses travaux préparatoires et ses délibérations ressort à l'évidence de son rapport. Même si le gouvernement ne souscrit pas à toutes les conclusions tirées par les commissaires, il est évident que ceux-ci ont tout mis en oeuvre pour expliquer clairement leurs conclusions et leurs recommandations en les faisant reposer sur les éléments de preuve dont ils disposaient. La qualité et la nature exhaustive du rapport serviront de modèle aux prochaines commissions d'examen quadriennal lorsqu'elles auront à se pencher sur les questions importantes et souvent complexes que soulève la rémunération des juges.

Le gouvernement appuie sans réserve le principe de l'indépendance des juges et estime qu'il est essentiel que la méthode suivie par la Commission d'examen de la rémunération des juges soit efficace si l'on veut appuyer ce principe. Le gouvernement reconnaît l'importance particulière que revêt cette première réponse officielle aux recommandations formulées par cette nouvelle commission quadriennale constitutionnalisées, tant pour convaincre le public de la légitimité du processus que pour renforcer la confiance de la magistrature envers ce nouveau processus. Compte tenu de tous ces facteurs, le gouvernement est disposé à accepter les recommandations 1 à 7 et 9 à 21 formulées par la Commission d'examen de la rémunération des juges et proposera à cet effet des modifications nécessaires à la *Loi sur les juges* dans les plus brefs délais. Certaines de ces recommandations sont acceptées avec des réserves, en tenant compte des critères ci-après exposés.

Ainsi qu'il l'explique plus loin, le gouvernement n'est toutefois pas disposé à accepter intégralement les recommandations de la Commission. Plus précisément, l'acceptation de la recommandation 8 relative aux juges surnuméraires, est reportée à plus tard en attendant que d'autres travaux aient eu lieu⁸. Le gouvernement n'accepte pas la recommandation 22 relative au financement des frais de représentation des juges et il proposera une autre formule afin que des dispositions soient insérées dans la *Loi sur les juges*⁹ au sujet de ces frais.

a) Traitement et indemnités des juges : Recommandations 1 à 5

La Commission recommande que le traitement des juges puînés soit, à compter du 1^{er} avril 2000, porté de 178 100 \$ à 198 000 \$, incluant l'indexation légale annuelle¹⁰ en vigueur à cette date. Elle recommande également qu'à compter du 1^{er} avril des années 2001 jusqu'à 2003, le salaire des juges puînés soit augmenté d'une somme additionnelle de 2 000 \$ chaque année, en plus de l'indexation légale entrant en vigueur à chacune de ces dates¹¹. Elle recommande des modifications équivalentes au traitement des juges de la Cour suprême du Canada, des juges en chef et des juges en chef adjoints. Elle recommande par ailleurs l'augmentation de l'indemnité pour les faux frais, de l'indemnité de vie chère dans le Nord canadien et des indemnités pour frais de représentation¹².

Bien que la Commission recommande une augmentation de traitement plus importante (11,2 %)¹³ que celle que le gouvernement avait proposée dans son mémoire (5,7 %), l'augmentation recommandée est beaucoup plus modeste que celle qui était proposée par les représentants de la magistrature (26,3 %). De ce point de vue, les hausses recommandées peuvent légitimement être considérées comme raisonnables compte tenu des difficultés inhérentes à l'évaluation de la suffisance de la rémunération des juges. Tout comme les commissions qui l'ont précédé, la Commission avait elle aussi la délicate tâche de trouver des bases de comparaison appropriées pour fixer le traitement des juges. Le gouvernement propose un peu plus loin dans le présent document des mesures qui pourraient être prises pour résoudre ce problème de pénurie chronique d'éléments d'information à temps pour le prochain examen quadriennal. Toutefois, au vu des éléments de preuve et de l'analyse dont il dispose présentement, le gouvernement aurait du mal à invoquer des raisons concrètes pour contester les recommandations qui lui sont soumises. Le gouvernement proposera donc au Parlement de mettre en application les recommandations formulées par la Commission au sujet du traitement et des indemnités des juges.

Le gouvernement n'accepte pas toutes les hypothèses que la Commission a formulées ni tous les éléments de comparaison qu'elle a utilisés. Il semble notamment que la recommandation que la Commission a faite au sujet de l'augmentation annuelle du traitement des juges en sus de l'indexation légale repose sur une simple hypothèse en ce qui concerne l'évolution des traitements au cours des trois prochaines années. L'expérience confirmera ou infirmera cette hypothèse. Il faudra réviser cette méthode lors du prochain examen quadriennal en tenant compte non seulement des tendances effectives, mais en formulant des hypothèses et en établissant des comparaisons à l'aide d'une meilleure base d'information. C'est sur ce défi de taille que nous voulons maintenant nous pencher.

Tout comme les commissions qui l'ont précédé, la première commission d'examen quadriennal s'est fondée sur plusieurs facteurs comparatifs pour en arriver à ses recommandations au sujet du traitement des juges. Ainsi, elle a retenu comme facteurs de comparaison le salaire des avocats du secteur privé, le traitement et les primes au rendement des sous-ministres fédéraux du rang le plus élevé et l'importance que revêtent les pensions versées aux juges lors du recrutement de candidats exceptionnels à la magistrature. La Commission a dû tirer le meilleur parti possible des éléments d'information en grande partie insatisfaisants dont elle disposait, fait qu'elle reconnaît dans une certaine mesure dans le Rapport. La Commission a reconnu que les éléments qu'elle avait au sujet du traitement des avocats exerçant en cabinet privé étaient insuffisants¹⁴. La Commission a proposé de mettre au point un mécanisme fiscal qui lui permettrait de suivre dans le temps et de façon logique la relation entre la rémunération des juges et la rémunération des avocats exerçant en cabinet privé. La

Commission a également suggéré qu'on mette à sa disposition les ressources nécessaires pour lui permettre de mener régulièrement des sondages sur les revenus des avocats du secteur privé.

Le gouvernement convient sans hésiter qu'il est nécessaire de disposer de renseignements plus complets pour mieux comprendre le rôle que la rémunération joue dans la décision de faire carrière au sein de la magistrature. Selon le gouvernement, parmi les facteurs pertinents, il y a lieu de mentionner notamment non seulement l'aspect purement financier de la rémunération que représente la valeur matérielle du traitement, de la pension et des indemnités, mais aussi des aspects tout aussi importants qu'on pourrait appeler « la qualité de vie », qui influencent indiscutablement la décision de solliciter une charge judiciaire. Par exemple, quelle importance les éventuels candidats accordent-ils à des questions telles que la charge de travail relative, y compris les heures de travail, les vacances et les congés, la durée des fonctions, y compris la sécurité et les risques, et les options qui s'offrent en « fin de carrière » telles que la retraite anticipée et le statut de juge surnuméraire ? Et quel poids les éventuels candidats accordent-ils à une possible diminution de leur rémunération par rapport à un facteur moins tangible mais tout aussi important, la satisfaction personnelle profonde que procure un travail qui offre la possibilité de servir ses concitoyens en occupant une des charges les plus respectées au Canada ? Quelle valeur accorde-t-on à la qualité du travail judiciaire dans un contexte de collégialité qui permet de se livrer à une réflexion intellectuelle sur des questions de principes juridiques importantes et nouvelles, un luxe que l'avocat en exercice ne peut la plupart du temps pas se payer ?

Il faut admettre que, compte tenu du caractère unique des juges nommés par le gouvernement fédéral, une telle analyse n'est pas facile. Ainsi, il sera difficile d'obtenir les renseignements nécessaires pour évaluer les attentes des candidats à la magistrature en ce qui concerne le traitement et la qualité de vie. Il peut également s'avérer difficile, sur le plan méthodologique, d'établir un critère objectif permettant de comparer la charge de travail de l'avocat exerçant en cabinet privé avec celle d'un juge. Pour ce qui est de la charge de travail du juge, une telle entreprise nécessitera une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux qui sont chargés de l'administration de la justice dans leurs sphères de compétence respectives. Elle exigera aussi la participation et la collaboration actives des juges fédéraux et en particulier des juges en chef, qui sont les principales personnes qui possèdent les renseignements nécessaires pour élaborer un système apte à être mis en pratique et avec lequel on peut obtenir des résultats positifs.

Il convient de signaler un autre domaine dans lequel il est nécessaire de recueillir et d'analyser des renseignements, en l'occurrence celui des juges surnuméraires, sur lequel nous reviendrons plus loin. La Commission a repris à son compte la suggestion qui avait été faite en 1993 par la Commission Crawford, qui avait invité le Conseil canadien de la magistrature à « continuer à recueillir des renseignements pertinents à ce sujet en vue de les rendre disponibles lors d'examens quadriennaux à venir »¹⁵. Il semble inévitable que toute analyse des répercussions du rôle joué par les juges surnuméraires en ce qui concerne la charge de travail totale d'un tribunal soulève des questions semblables. L'observation suivant laquelle un juge surnuméraire « travaille normalement à mi-temps » soulève la question, à moins que l'on ne comprenne bien les attentes d'un juge à temps plein face à sa charge de travail.

b) Pension des juges et autres indemnités : Recommandations 6, et 7 et 9 à 21

En général, les juges nommés par le gouvernement fédéral ayant exercé des fonctions judiciaires pendant quinze ans peuvent prendre leur retraite et recevoir une pension équivalant aux deux tiers de leur salaire. Toutefois, un juge qui démissionne avant d'avoir exercé ses fonctions pendant quinze ans n'a droit à aucune pension¹⁶. Le gouvernement est prêt à accepter les recommandations de la Commission en vue d'apporter certaines améliorations modestes au régime actuel de pension des juges, en permettant notamment aux juges ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans de prendre une retraite anticipée avec une pension proportionnelle. Il est toutefois important de souligner que les recommandations de la Commission doivent être examinées en tenant compte des propositions qui ont été faites pour le compte de la magistrature au sujet des pensions et de la position que le gouvernement a défendue devant la Commission.

Dans le mémoire conjoint qu'ils ont déposé devant la Commission le 20 décembre 1999, les représentants du Conseil canadien de la magistrature et de la Conférence canadienne des juges ont proposé des modifications considérables et coûteuses au régime actuel de pension des juges. La position du gouvernement est de ne procéder à aucune autre modification ponctuelle en ce qui concerne les aspects fondamentaux du régime. Le gouvernement a proposé plutôt de renvoyer officiellement la question de la réforme du régime de pension des juges à la Commission après le 1^{er} juin 2000 pour une révision en profondeur à la lumière des politiques modernes en matière de pension.

Les juges ont retiré, dans le cadre du présent examen quadriennal, bon nombre des propositions ambitieuses et coûteuses qu'ils avaient formulées en vue d'améliorer leurs options au moment de la retraite. En dernière analyse, le gouvernement n'a pas convaincu la Commission de reporter entièrement l'examen des propositions d'amélioration au régime de pension en attendant l'issue de l'examen global proposé. La Commission a toutefois formulé des recommandations limitées sur cette question. Elle a recommandé que l'on offre aux juges la possibilité de prendre une retraite anticipée avec pension proportionnelle¹⁷. La Commission a également recommandé que la part des cotisations de retraite soit réduite de 7 % à 1 % lorsqu'un juge devient admissible à la retraite, comme le gouvernement l'avait proposé¹⁸. La Commission a également recommandé que l'on redonne aux juges le droit de cotiser à un REER lorsqu'un juge devient admissible à prendre sa retraite¹⁹.

Bien que le gouvernement soit disposé à mettre en application les recommandations relatives aux pensions, il demeure d'avis qu'une révision en profondeur du régime actuel de pension des juges s'impose. Le gouvernement continue à croire qu'il est nécessaire de procéder à un réexamen en profondeur des objectifs fondamentaux des politiques et des postulats essentiels du régime de pension. Cette étude devrait jeter les bases d'une réforme à plus long terme du régime de pension des juges, pour répondre à l'obligation faite par la *Loi sur les juges* de fixer un traitement « suffisant » pour favoriser l'indépendance des juges, pour tenir compte du profil démographique actuel et futur de la magistrature ainsi que de l'évolution de la politique contemporaine en matière de pension, conformément à l'évolution de la société.

Pour être bien conçue, cette révision en profondeur devrait porter sur tous les aspects des politiques relatives aux pensions. Outre les diverses propositions faites par les juges dans leur mémoire conjoint au sujet des pensions, cette révision devrait englober les modifications déjà apportées à la *Loi sur les juges*. Elle devrait notamment porter sur des questions comme la pertinence et l'ampleur des cotisations au régime de pension, sur les options en matière de retraite anticipée telle que la « règle du 80 » et sur les recommandations actuelles de la Commission. La tenue d'une telle étude donnerait par ailleurs l'occasion d'examiner d'autres questions importantes liées aux pensions, telles que celle du fractionnement de la pension selon les divers régimes actuels prévus par le droit de la famille, le bien-fondé des règles actuelles sur la retraite pour cause d'invalidité permanente, eu égard aux progrès de la médecine moderne et à la restructuration du régime pour rendre celui-ci conforme aux politiques actuelles en matière d'impôt sur le revenu et de pension.

Une telle révision globale exigerait probablement une approche par étapes et devrait idéalement permettre à tous les individus et groupes intéressés de faire valoir leur point de vue. Le gouvernement cherchera à connaître le point de vue de la Commission et de la magistrature comme moyen le plus efficace d'entreprendre cette tâche importante pour être prête à aborder ces questions avant la prochaine commission quadriennale.

Avant de laisser la question des pensions, il convient de souligner que le gouvernement accepte également les recommandations 13 à 15 portant sur l'amélioration des prestations versées au survivant, sous réserve du respect de certaines conditions. L'intention de la Commission est d'assurer une plus grande souplesse sans provoquer une augmentation des coûts. Le gouvernement proposera des modalités conçues pour minimiser les coûts et s'assurer que le choix qui sera exercé aura le moins d'incidences possibles sur les coûts²⁰.

Le gouvernement est également disposé à accepter les recommandations 17 à 21²¹. Pour ce qui est de

la recommandation 17, qui porte sur les assurances, la Commission propose qu'un régime distinct d'assurance-vie soit créé dans les plus brefs délais. Toutefois, dans sa recommandation 18, la Commission recommande que le régime soit obligatoire pour les nouveaux juges. Il faudra donc modifier la *Loi sur les juges* avant de pouvoir mettre ce régime sur pied. La participation obligatoire qui est imposée fait en sorte que cette recommandation sera mise en oeuvre par voie législative. Le gouvernement cherchera à apporter les modifications nécessaires à la *Loi sur les juges*. Pour ce qui est de la recommandation que le régime soit créé dans le cadre général du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique ("RACGFP"), le gouvernement prendra toutes les mesures dont il dispose pour donner suite de cette façon à cette recommandation²². Si, pour des raisons d'ordre juridique, le gouvernement est incapable de prendre ces mesures, il fera le nécessaire pour offrir un régime de rechange prévoyant les coûts et les indemnités imposables les plus raisonnables.

c) Statut de juge surnuméraire : Recommandation 8

La Commission a recommandé que les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire lorsqu'ils satisfont à la règle de 80, c'est-à-dire lorsque le total de leur âge et de leurs années de service équivaut à 80²³.

Le gouvernement n'est pas disposé à accepter pour le moment la recommandation 8 pour diverses raisons. La mise en application de cette recommandation aurait des incidences non seulement sur le gouvernement fédéral, mais également sur les provinces et les territoires. Dans le cadre de leurs fonctions constitutionnelles en matière d'administration de la justice, les provinces et les territoires définissent la structure des cours supérieures de chaque province et territoire²⁴. Ce faisant, ils décident du nombre et de la nature des postes de juges de ces tribunaux. C'est aux provinces et aux territoires qu'il appartient de décider si, en principe, il convient de créer le poste de juge surnuméraire. Ce n'est que lorsqu'une province a adopté une telle loi que le pouvoir de verser une rémunération aux juges surnuméraires en vertu de la *Loi sur les juges* entre en jeu²⁵.

L'adoption de la recommandation 8 risque de provoquer une hausse sensible du nombre de juges surnuméraires nommés par le gouvernement fédéral²⁶. Plusieurs provinces et territoires s'inquiètent depuis quelques années de l'augmentation du nombre de juges surnuméraires et craignent les répercussions que cette augmentation risque d'avoir sur le coût de prestations des installations et des services de soutien reliés à ces juges. Lors des discussions échangées avec les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, il a été convenu que le rôle des juges surnuméraires et leur contribution à l'allègement de la charge de travail des tribunaux canadiens méritaient un examen plus systématique.

Par ailleurs, la Cour suprême du Canada s'apprête à examiner d'importantes questions constitutionnelles en ce qui concerne le statut de juge surnuméraire²⁷. La décision que la Cour rendra est susceptible de fournir des pistes fort utiles en ce qui concerne la capacité des gouvernements de légiférer dans ce domaine à l'avenir.

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.

d) Frais de représentation : Recommandation 22

La Commission a recommandé que le gouvernement assume 80 % du total des frais de représentation engagés par la magistrature dans le cadre de sa participation aux travaux de la Commission, jusqu'à concurrence d'un certain maximum²⁸.

Le gouvernement n'accepte pas la recommandation 22. Le gouvernement n'est pas tenu par la Constitution d'assumer les honoraires d'avocats et les autres frais de représentation engagés en raison de la participation aux travaux de la Commission²⁹. Le gouvernement a reconnu qu'en principe, il est dans l'intérêt du public que la magistrature participe aux travaux de la Commission et a fait un paiement à titre gracieux de 80,000\$ aux représentants de la magistrature pour favoriser la participation des juges aux travaux de la Commission.

Le gouvernement estime qu'en principe, la formule de paiement proposée par la Commission n'est pas raisonnable. Cette 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.

Le gouvernement propose plutôt une formule de rechange suivant laquelle le gouvernement assumerait une partie raisonnable des coûts entraînés par la participation des juges aux travaux de la Commission tout en fixant des limites raisonnables à ces dépenses. Les coûts seraient partagés également entre le public et la magistrature, les membres de la magistrature étant les bénéficiaires immédiats des recommandations formulées par la Commission au sujet de la rémunération et des indemnités. La formule serait précisée dans la *Loi sur les juges*, de sorte que les juges auraient l'avantage de connaître à l'avance leur degré de responsabilité, sans avoir à attendre les recommandations de chaque commission quadriennale. Les représentants de la magistrature tiendront compte de cette responsabilité de manière à dépenser sagement et raisonnablement.

En conséquence, le gouvernement proposera que la moitié des frais de représentation des juges soient payés sur une base procureur-client, sous réserve de la taxation des dépens à la Cour fédérale du Canada³⁰. Aux termes des modifications proposées à la *Loi sur les juges*, cette formule s'appliquerait aux coûts engagés devant la présente commission, ainsi que devant toute autre future commission.

ANNEXE "A"

La Commission recommande :

Recommandation 1

Que le traitement des juges puînés soit établi comme suit :

à compter du 1^{er} avril 2000 : 198 000 \$, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date;

à compter du 1^{er} avril 2001 : 200 000 \$, plus l'indexation légale entrant en vigueur à cette date;

à compter du 1^{er} avril des années 2002 et 2003 respectivement : le salaire des juges puînés devrait être augmenté d'une somme additionnelle de 2 000\$ chaque année, en plus de l'indexation légale entrant en vigueur à chacune de ces dates.

(Article 2.4)

Recommandation 2

Que les traitements des juges de la Cour suprême du Canada, des juges en chef et des juges en chef adjoints soient fixés, à compter du 1^{er} avril 2000, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date, aux montants suivants :

Cour suprême du Canada :	
Juge en chef du Canada	254 500 \$
Juges	235 700 \$

Cour fédérale et Cour canadienne de l'impôt :	
Juges en chef	217 100 \$
Juges en chef adjoints	217 100 \$

Cour supérieure, Cour suprême et Cour du banc de la reine :	
Juges en chef	217 100 \$
Juges en chef adjoints	217 100 \$

À compter du 1^{er} avril des années 2001, 2002 et 2003, ces salaires devraient être ajustés afin de maintenir le même rapport de proportion avec le traitement des juges puînés établi au 1^{er} avril 2000.

(Article 2.6)

Recommandation 3

Que l'indemnité pour les faux frais soit ajustée à 5 000 \$ par année, à compter du 1^{er} avril 2000.

(Article 3.1)

Recommandation 4

Que l'indemnité de vie chère pour le Nord canadien soit ajustée à 12 000 \$ par année, à compter du 1^{er} avril 2000.

(Article 3.2)

Recommandation 5

Que les indemnités pour frais de représentation soient établies comme suit à compter du 1^{er} avril 2000 :

Juge en chef du Canada	18 750 \$
Juges en chef de la Cour fédérale du Canada et le juge en chef de chaque province	12 500 \$
Juges puînés de la Cour suprême du Canada, juges en chef de première instance, autres juges en chef et juges principaux désignés	10 000 \$

(Article 3.3)

Recommandation 6

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les cotisations au régime de retraite des juges soient réduites de 7 % à 1 % du salaire, pendant la période où un juge a le droit de recevoir une pleine pension alors qu'il continue de travailler, que ce soit à plein temps ou à titre de juge surnuméraire.

(Article 4.6)

Recommandation 7

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les règlements pertinents de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soient modifiés afin de donner aux juges l'occasion de cotiser à un REER lorsqu'ils cessent de cotiser au régime de retraite des juges, comme il est présentement permis aux fonctionnaires de le faire.

(Article 4.7)

Recommandation 8

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire pour une période maximum de 10 ans à partir du moment où ils deviennent admissibles à une pleine pension.

(Article 4.8)

Recommandation 9

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, pour être admissible à la retraite anticipée avec une pension proportionnelle, un juge ait exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et soit âgé d'au moins 55 ans.

(Article 4.9)

Recommandation 10

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, la pension proportionnelle accessible à tout juge ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et étant âgé d'au moins 55 ans soit calculée à raison de 2/3 du salaire de l'année du départ à la retraite anticipée, multiplié par le nombre d'années de service, divisé par le nombre d'années de service que le juge en question aurait été tenu d'avoir accumulé afin d'avoir droit à une pleine pension.

(Article 4.9)

Recommandation 11

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, la pension proportionnelle ne soit pas versée sans réduction actuarielle avant que le juge n'atteigne l'âge de 60 ans et que le montant de la pension soit indexé selon l'indice du prix à la consommation pour chaque année de prorogation.

(Article 4.9)

Recommandation 12

Que dans l'éventualité où un juge admissible à la retraite anticipée souhaiterait opter pour une pension proportionnelle payable immédiatement, la valeur de la rente soit réduite de 5 % par an pour chaque année de versement avant l'âge de 60 ans.

(Article 4.9)

Recommandation 13

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les dispositions de la *Loi sur les juges* soient modifiées afin de donner aux juges l'option de choisir une prestation au survivant équivalant à 60 % de la pension de juge, avec une réduction de la prestation initiale calculée de façon à minimiser tout coût supplémentaire au régime de retraite.

(Article 4.10)

Recommandation 14

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les juges aient l'option supplémentaire de choisir une prestation au survivant allant jusqu'à 75 % de la pension du rentier, avec une réduction actuarielle des prestations initiales qui neutralisera au maximum l'effet de ce choix sur les coûts.

(Article 4.10)

Recommandation 15

Que le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges* soit abrogé.

(Article 4.10)

Recommandation 16

Qu'à compter du 1^{er} avril 2000, tout juge de la Cour suprême du Canada qui prend sa retraite et qui, avec l'agrément du juge en chef, est tenu de participer aux jugements pendant une période maximum de six mois après sa retraite, reçoive sa pleine rémunération (calculée au moment de la retraite) pendant qu'il exerce de telles fonctions judiciaires, et qu'il ait droit à la proportion appropriée des indemnités pour les faux frais et celles des indemnités pour frais de représentation.

(Article 4.12)

Recommandation 17

Qu'un régime distinct dans le cadre général du RACGFP soit créé à l'intention des juges dans les plus brefs délais, afin de leur fournir une couverture d'assurance-vie de base, une couverture d'assurance-vie après la retraite et une couverture d'assurance-vie supplémentaire qui sont, de tous les points de vue, identiques à celles dont bénéficient les participants au Régime de la direction.

(Article 5.1)

Recommandation 18

Que les juges, en fonction au moment de la mise en oeuvre du nouveau régime, puissent à leur discrétion se retirer du régime d'assurance ou accepter une couverture équivalant à 100 % de leur salaire, au lieu de 200 %.

(Article 5.1)

Recommandation 19

Que le gouvernement fasse tout ce qui est en son pouvoir auprès des fiduciaires du régime de soins de santé en vigueur, pour apporter une modification aux prestations d'hospitalisation offertes dans le régime applicable à la magistrature, afin de les augmenter de 60 \$ par jour à 150 \$ par jour, sans que les juges qui participent au régime soient tenus d'assumer les frais afférents.

(Article 5.2)

Recommandation 20

Qu'à compter du 1^{er} avril 200, les survivants des membres de la magistrature qui décèdent à la suite d'un accident ou d'un acte de violence qui se produit au cours ou en raison de l'exécution de leurs fonctions judiciaires devraient recevoir des prestations au survivant au niveau maximum et dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes à la catégorie la plus élevée des hauts fonctionnaires.

(Article 5.3)

Recommandation 21

Qu'après la modification du régime de soins dentaires visant à couvrir les retraités, les juges retraités puissent participer au régime, en vertu des mêmes conditions que celles dont bénéficient les autres retraités.

(Article 5.4)

Recommandation 22

Que le gouvernement assume 80 % du total des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil dans le cadre de leur participation à cette enquête, et ce, jusqu'au 31 mai

2000, ledit paiement par le gouvernement ne devant pas excéder la somme globale de 230 000 \$, y compris le montant de 80 000 \$ que le gouvernement a déjà versé en date du présent rapport, y compris également toute augmentation extraordinaire et concrètement identifiable du budget du Conseil en vue de financer la participation des juges au travail de cette Commission, et que le reste de ces coûts soit assumé par la Conférence et le Conseil dans les proportions qu'ils jugeront adéquates.

¹ [1998] 1 R.C.S. 3 (*Renvoi sur la rémunération des juges de l'Î.-P.-É.*).

² *Ibid.*, 88, para. 131.

³ *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, modifiée, art. 26 (1).

⁴ *Ibid.*, art. 26(1.1).

⁵ *Ibid.*, art. 26(7).

⁶ *Ibid.*, art. 26.1. Le président de la Commission est M^e Richard Drouin, O.C., c.r., et les commissaires étaient, au moment de la publication du rapport, Eleanore Cronk et Fred Gorbet. M^{me} Cronk a démissionné de son poste le 12 octobre 2000.

⁷ On peut trouver le rapport provisoire et le rapport définitif de la Commission, ainsi que le texte des mémoires et des documents déposés à l'appui à l'adresse électronique suivante : www.quadcom.gc.ca.

⁸ Le travail supplémentaire nécessaire est décrit. *Infra.*, section 3c).

⁹ La formule de rechange est discutée. *Infra.*, section 3d).

¹⁰ L'article 25 (2) de la *Loi sur les juges* prévoit un rajustement annuel des salaires en fonction de l'indice de l'ensemble des activités économiques afin de tenir compte de l'inflation. L'indice représente la moyenne des traitements et salaires hebdomadaires pour l'ensemble des activités économiques du Canada, moyenne calculée par Statistique Canada. Au 1^{er} avril de chaque année, les juges reçoivent une augmentation de salaire en fonction de l'augmentation de l'indice au cours des douze derniers mois, et ce, jusqu'à concurrence de 7 % de leur salaire.

¹¹ La dernière augmentation de salaire a pris effet le 1^{er} avril 1998. L'indice de l'ensemble des activités économiques se situait à 0,67 % au 1^{er} avril 2000. Cela représenterait pour les juges une augmentation totale (compte tenu de l'augmentation de salaire et de l'indexation légale) de 11,2 % à compter du 1^{er} avril 2000. La somme supplémentaire de 2000 \$ par année représente une augmentation de salaire d'environ 1 % l'an.

¹² Les indemnités spéciales (art. 27(1) de la *Loi sur les juges*) permet à la magistrature de se procurer des articles et de l'équipement, comme des toges, des livres de droit et des ordinateurs, qui les aident dans l'exercice de leurs fonctions. On n'a pas augmenté ces indemnités depuis 1989. Les indemnités de vie chère pour le Nord canadien (art. 27(2) de la *Loi sur les juges*) vise à compenser le coût élevé de la vie dans les territoires et n'a pas été augmenté depuis 1989 non plus. Enfin, les indemnités relatives aux frais de représentation (art. 27(6) et 27(7) de la *Loi sur les juges*) visent à rembourser les juges en chef et d'autres juges principaux pour les dépenses de déplacement, ou autres entraînées par l'accomplissement de leurs fonctions extrajudiciaires, comme la représentation des tribunaux à des occasions publiques. Ces indemnités sont demeurées les mêmes depuis 1985.

¹³ Dans le calcul du 11,2 %, on a tenu compte de l'indexation légale, tel qu'il a été indiqué à la note 11.

¹⁴ *Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges (le Rapport)*, 31 mai 2000, aux pp. 124 et 125.

¹⁵ *Ibid.*, à la page 84.

¹⁶ L'article 42(1) de la *Loi sur les juges* établit les critères d'admissibilité à une retraite avec pleine pension. L'alinéa 42(1)c) peut être considéré comme une exception à la règle générale selon laquelle il faut exercer ses fonctions pour un nombre minimal d'années en ce sens qu'un juge qui quitte ses fonctions en raison d'une invalidité permanente peut toujours recevoir sa pleine pension.

¹⁷ Dans ses recommandations 9 à 12, la Commission a conseillé d'offrir aux juges la possibilité de prendre une retraite anticipée avec pension proportionnelle à partir du 1^{er} avril 2000, rendant en effet rétroactif l'application de ces recommandations. Toutefois, il n'est pas possible de rendre cette possibilité rétroactive : par exemple, un juge ne peut choisir une date de retraite rétroactive au 2 avril 2000 alors qu'en réalité, le juge était en fonction du 2 avril 2000 jusqu'au moment où il a fait ce choix. Par conséquent, la *Loi sur les juges* sera modifiée pour prévoir une date de prise d'effet à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

¹⁸ Recommandation 6.

¹⁹ Recommandation 7. Cette façon de procéder correspond au traitement accordé aux membres visés par des régimes de retraite d'employeur réguliers (notamment les fonctionnaires fédéraux) qui cessent d'acquiescer des prestations pendant qu'ils sont encore employés.

²⁰ L'option pourrait être levée au moment de la retraite. (Un délai supplémentaire sera offert aux juges à la retraite pour leur permettre de bénéficier eux aussi de la prestation au survivant améliorée.) La levée de l'option serait nulle si le juge meurt dans la première année, auquel cas il y aurait rétablissement des droits initiaux. Une formule de réduction actuarielle serait établie par règlement en fonction de tables de mortalité actualisées à la lumière de l'expérience effectivement vécue avec le groupe des juges. Finalement, la Commission a conseillé de rendre l'application des recommandations 13 et 14 rétroactive au 1^{er} avril 2000. Comme il n'est pas possible de prévoir leur application rétroactive, la *Loi sur les juges* sera modifiée pour fixer une date de prise d'effet après l'entrée en vigueur de la loi.

²¹ La recommandation 20 porte sur les indemnités versées en cas de décès attribuable à un accident ou à un acte de violence (également appelée « indemnité de décès dans l'exercice des fonctions »). Les personnes à charge du juge obtiendraient une indemnité en cas de mort accidentelle et une indemnité de décès dans l'exercice des fonctions équivalentes à l'indemnité à laquelle la plupart des personnes à charge des fonctionnaires des échelons les plus élevés (cadres supérieurs 5) ont droit. Les conditions d'admissibilité seraient définies dans la loi et le détail de la formule serait précisé dans des règlements d'application. L'indemnité versée en cas de décès par accident serait conforme à l'indemnité obtenue en utilisant la formule prévue dans la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. L'indemnité de décès dans l'exercice des fonctions serait conforme à l'indemnité obtenue en utilisant une formule similaire à celle prévue par le « régime de prestations de revenu versées aux survivants des employés de la fonction publique tués dans l'exercice de leurs fonctions ». La Commission a conseillé de rendre l'application de recommandation 20 rétroactive au 1^{er} avril 2000. Comme il n'est pas possible de suivre ces conseils, la *Loi sur les juges* devra être modifiée pour fixer une date de prise d'effet une fois que les nouvelles dispositions législatives seront entrées en vigueur.

²² Le RACGFP est un plan établi et assuré par un assureur privé. Il est administré par un conseil d'administration. Le consentement de l'assureur et des membres du Conseil est nécessaire pour créer un nouveau plan en vertu du RACGFP. La recommandation 19, par contre, fait intervenir le Régime de soins de santé de la fonction publique. En vertu de ce régime, le Secrétariat du Conseil du Trésor fournira aux juges en service une assurance complète (100%), payée par l'employeur, pour les frais d'hôpitaux de niveau III (150 \$ par jour).

²³ Présentement, un juge doit être âgé d'au moins 65 ans pour pouvoir opter pour le statut de surnuméraire (l'article 28(2) de la *Loi sur les juges*).

²⁴ Le Parlement du Canada établit la structure de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt, notamment en ce qui concerne la création de postes de juges surnuméraires (l'article 28(1) de la *Loi sur les juges*).

²⁵ L'article 29(1) de la *Loi sur les juges* dispose : Dans les provinces où une loi a créé, pour chaque charge de juge de juridiction supérieure, le poste de juge surnuméraire, les juges de la juridiction peuvent, en avisant de leur décision le ministre de la Justice du Canada et le procureur général de la province, abandonner leurs fonctions judiciaires normales pour occuper seulement le poste de juge surnuméraire ; le cas échéant, ils occupent ce poste et touchent le traitement correspondant jusqu'à la cessation de leurs fonctions, notamment par mise à la retraite d'office, démission ou révocation.

²⁶ Quarante-trois (83) autres juges servaient admissibles au statut surnuméraire (*le Rapport, Annexe 9 à la page 2*)

²⁷ *Rice c. Nouveau-Brunswick* (1999), 181 D.L.R. (4th) 643 (C.A.N.-B.); *Mackin c. Nouveau-Brunswick (ministre des Finances)* (1999), 40 C.P.C. (4th) 107 (C.A.N.-B.), autorisation de former un pourvoi accordée 2000 C.S.C. 21 (QL).

²⁸ Sont compris dans les frais de représentation les honoraires d'avocats et les débours tels que les honoraires des conseillers experts, les frais de déplacement et de photocopie et les frais administratifs connexes. La Commission a recommandé que cette somme ne dépasse pas 230 000 \$, en tenant compte de la somme de 80 000 \$ déjà versée par le gouvernement.

²⁹ La position du gouvernement est expliquée dans le mémoire qu'elle a soumis à la Commission le 3 février 2000.

³⁰ Essentiellement les frais de représentation des juges seront examinés par un agent d'évaluation de la Cour fédérale du Canada afin de déterminer s'ils sont raisonnables, et le gouvernement paiera

ensuite 50 % du total qui en résultera.