

DANS L'AFFAIRE DE LA LOI SUR LES JUGES, L.R.C. (1985), ch. J-1, telle que modifiée.

**COMMISSION D'EXAMEN DE LA
RÉMUNÉRATION DES JUGES 2007**

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA**

Ministère de la Justice
234, rue Wellington, Tour Est
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

**Par: Donald J. Rennie
Michael H. Morris**

Tél.: (613) 957-4841 (DJR)
Télec.: (613) 941-1972
Courriel: donald.rennie@justice.gc.ca

Tél.: (416) 973-9704 (MHM)
Télec.: (416) 952-0298
Courriel: michael.morris@justice.gc.ca

Avocats pour le Gouvernement du Canada

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
PARTIE I - INTRODUCTION ET APERÇU	1
PARTIE II - MANDAT DE LA COMMISSION	5
PARTIE III - TRAITEMENTS ACTUELS	7
PARTIE IV - ANALYSE	9
a) L'état de l'économie du Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement fédéral	9
b) Le rôle de la sécurité financière de la magistrature pour la préservation de l'indépendance judiciaire	12
c) La nécessité d'attirer des candidats exceptionnels à la magistrature	14
(i) Recrutement et conservation	16
(ii) Avantages autres que le traitement	17
(iii) Comparateurs des traitements	19
<i>A. Tendances de la rémunération dans le secteur public</i>	20
<i>B. Tendances de la rémunération enregistrées dans le secteur privé</i>	25
d) Tout autre critère objectif que la Commission juge pertinent	28
PARTIE V - PROPOSITION DU GOUVERNEMENT	30
PARTIE VI -	32
ANNEXE A - Critique de l'utilisation du 75^e percentile des revenus des avocats en pratique privée âgés entre 44 et 56 ans venant de grands centres urbains, dont le seuil de faible revenu est de 60 000 \$ comme point de référence pour établir les traitements des juges	33

PARTIE I - INTRODUCTION ET APERÇU

1. L'importance d'une magistrature impartiale et indépendante pour assurer la primauté du droit, est reconnue dans le monde entier comme étant essentielle au maintien d'une société libre et démocratique. Le Canada jouit d'une réputation internationale grâce à la qualité et à l'engagement inégalés de sa magistrature, dont l'indépendance est assurée par la Constitution et les lois du pays.
2. Le gouvernement du Canada reconnaît qu'il importe d'assurer un niveau de rémunération adéquat, non seulement pour assurer la sécurité financière des juges des cours supérieures, mais également pour maintenir leur haut degré d'excellence.
3. Le gouvernement du Canada s'est engagé à respecter le processus de la Commission d'examen de la rémunération des juges (le processus de « Commission quadriennale »), mandatée par la Cour suprême du Canada et établie en vertu de la *Loi sur les juges*, dont l'objet sous-jacent est de maintenir la confiance de la population envers l'impartialité de la magistrature en protégeant les tribunaux contre toute ingérence politique perçue dans le cadre d'une manipulation économique.
4. Tant le gouvernement que la magistrature reconnaissent que la Commission quadriennale est unique en son genre, puisque son but fondamental est de servir l'intérêt public en assurant l'indépendance de la magistrature. Le gouvernement et la magistrature (les « parties principales ») ont reconnu et accepté leur responsabilité

conjointe qui est de veiller à ce que la Commission soit en mesure de s'acquitter de son mandat le plus efficacement possible. Cet engagement est reflété par l'esprit de collaboration qui a accompagné les préparations des parties principales en vue de cette Commission.

5. Les Commissions de 1999 et de 2003 ainsi que les parties principales ont dû s'attaquer aux lacunes antérieures et aux incohérences des éléments de preuve dont elles disposaient. Le manque de données communes fiables concernant les revenus des avocats autonomes, qui constituent un bassin important de candidats nommés aux cours supérieures, a fait l'objet de préoccupations à maintes reprises.
6. Comme on le verra en détail un peu plus loin, en préparation à cette Commission, le gouvernement a partagé avec la magistrature toute une gamme de renseignements liés à la rémunération de ses cadres supérieurs. Les parties principales ont convenu d'œuvrer de façon concertée à l'élaboration d'un ensemble commun de données générées par l'Agence du Revenu du Canada (l'« ARC ») sur lequel sont fondés leurs mémoires respectifs. Les parties espèrent que les données ainsi obtenues permettront d'éviter la controverse et des frustrations considérables qu'ont entraînées les processus des commissions antérieures.
7. Le gouvernement est convaincu que l'approche constructive que les parties ont adoptée, en ce qui a notamment trait à l'élaboration de meilleurs éléments de preuve, aideront la Commission à s'acquitter de son mandat.

8. Toutefois, si importants que soient les efforts visant à améliorer la qualité et la fiabilité des éléments de preuve présentés à la Commission, comme l'ont d'ailleurs constaté les commissions antérieures, l'évaluation de la suffisance de la rémunération des juges n'est pas et ne peut pas être un exercice d'analyse mathématique axé sur des formules. Il s'agit, au bout du compte, d'un exercice de jugement éclairé de tous les critères fixés par la loi qu'a établis le Parlement dans le paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*.

9. Le mémoire du gouvernement repose sur trois arguments principaux.

Premièrement, la suffisance de la rémunération des juges doit être examinée en fonction de l'éventail des demandes au Trésor public. Deuxièmement, la rémunération devrait être, grosso modo, proportionnelle aux tendances globales en matière de salaires nécessaires pour attirer et conserver d'autres professionnels de la plus grande capacité et du plus haut calibre qui choisissent de travailler dans le secteur public et de contribuer à l'intérêt public. Troisièmement, une rémunération tangible, y compris les traitements, la rente et autres avantages ne constituent pas la raison première pour laquelle les candidats de choix recherchent un poste de juge.

Les avantages intangibles d'un poste à la magistrature peuvent être tout aussi importants dans la décision de devenir juge. Il s'agit notamment du désir de contribuer à la vie publique, du défi et de l'intérêt inhérent au travail, y compris l'occasion d'influer directement sur le développement du droit, sans oublier la reconnaissance, le statut et la qualité de vie liés au service de la magistrature. Ces

considérations étayent l'observation clé du gouvernement selon laquelle la rémunération des juges, et en particulier les tendances salariales devraient suivre celles des plus hauts cadres de la fonction publiques dont la rémunération est fondée sur les mêmes considérations globales.

PARTIE II - MANDAT DE LA COMMISSION

10. L'article 26 de la *Loi sur les juges*¹ établit la Commission « quadriennale » d'examen de la rémunération des juges. La Commission est chargée de revoir la suffisance des traitements et autres avantages pécuniaires des juges des cours supérieures² et de remettre ses recommandations.
11. Les juges des cours supérieures sont nommés et payés par le gouvernement fédéral. Ils siègent à la Cour suprême du Canada, à la Cour d'appel fédérale, à la Cour fédérale, à la Cour canadienne de l'impôt et aux cours d'appel et aux cours supérieures de chaque province et territoire. Il y a environ 1 047 juges des cours supérieures, dont 1 003 sont des juges *puînés*.³
12. La *Loi sur les juges* prévoit des critères qui guident la Commission dans son examen. Le paragraphe 26(1.1) enjoint la Commission à tenir compte des facteurs suivants dans son examen:
- a) l'état de l'économie du Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement fédéral;
 - 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.

¹ LRC 1985, c. J-1, modifiée (<http://lois.justice.gc.ca/fr/index.html/noCookie>). Voir annexe 1.

² Au 1^{er} décembre 2007, nombre de juges à la magistrature selon les renseignements procurés par le bureau du Commissaire à la magistrature fédérale.

³ Un juge *puîné* est un juge qui n'est pas désigné juge en chef, juge en chef adjoint, ou juge de la Cour suprême du Canada.

13. Ces critères fixés par la loi établissent le cadre analytique de l'examen par la Commission de la question de savoir si les traitements et avantages sociaux des juges sont satisfaisants. Les principes constitutionnels dégagés dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* »)⁴ éclairent l'interprétation et l'application des critères fixés par la loi.

⁴ <http://scc.lexum.unmontreal.ca/fr/1997/1997lcr3-3/1997.lrc3-3.html>.

PARTIE III - TRAITEMENTS ACTUELS

14. À compter du 1^{er} avril 2007, les juges puînés reçoivent un traitement annuel de 252 000 \$.⁵ Tous les traitements des juges sont automatiquement rajustés en vertu de l'article 25 de la *Loi sur les juges*. Selon l'indice de rémunération pour l'ensemble des activités économiques qui représentent la moyenne des traitements et salaires hebdomadaires, un rajustement à la hausse est appliqué le 1^{er} avril de chaque année.⁶
15. Tous les juges ont également le droit à une vaste gamme d'avantages sociaux, y compris une indemnité annuelle pour les faux-frais, des avantages au titre de l'assurance-santé, de l'assurance dentaire et de l'assurance-vie, ainsi que des avantages et options considérables en matière de pension.⁷

⁵ Les juges en chef/les juges en chef adjoints/les juges principaux, les juges de la Cour suprême du Canada et le juge en chef du Canada reçoivent respectivement un traitement de 276 200 \$, 299 800 \$ et 323 800 \$ (une augmentation proportionnelle, à chaque niveau, de 9,6 %, 8,5 % et 8,0 %).

⁶ Les traitements des juges sont augmentés de l'indexation légale d'une année sur l'autre. Par exemple, l'augmentation de l'indexation légale signalée pour 2005 était de 725,41 \$ et pour 2006, de 747,08 \$. Le changement en pourcentage entre les deux chiffres, soit 3 %, est l'indexation légale. L'application de cette augmentation de 3 % le 1^{er} avril 2007 a fait passer le traitement d'un juge puîné de 244 700 \$ à 252 000 \$.

⁷ En vertu de la *Loi sur les juges*, les avantages des juges d'une cour supérieure comprennent ce qui suit :

- Une indemnité annuelle pour faux-frais de 5 000 \$ par an (art. 27(1)) (Les juges de la Cour fédérale et de la Cour fédérale de l'impôt reçoivent une indemnité annuelle spéciale de 2 000 \$ (paragraphe 27(3));
- Un régime d'assurance comparable au Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la fonction publique, y compris une assurance-vie de base, une assurance-vie supplémentaire, une assurance-vie après la retraite, une assurance-vie des personnes à charge et une assurance en cas de décès ou de mutilation par accident (art. 41.2);
- Une couverture en vertu du Régime de soins de santé et services dentaires de la fonction publique et une couverture après la retraite du Régime de services dentaires pour les pensionnés (art. 41.3);
- Une pension aux deux tiers du salaire (paragraphe 42(1)):
 - Après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant quinze ans et que le chiffre obtenu par l'addition de l'âge et du nombre d'années d'exercice est d'au moins quatre-vingt
 - En cas d'infirmité permanente
 - Après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins dix ans (au prorata pour moins de dix ans)

16. La présente Commission est chargée d'évaluer la suffisance de la rémunération et des avantages pécuniaires des juges en fonction des critères fixés par la loi au paragraphe 26(1.1). Le gouvernement abordera chaque critère.

-
- Retraite anticipée à cinquante-cinq ans, ayant au moins dix ans d'ancienneté dans la magistrature (art. 43.1) ;
 - Une pension viagère au survivant égale au tiers du traitement du juge (art. 44) avec l'option de choisir une pension viagère accrue (art. 44.01); une pension accordée aux enfants (art. 47) ; l'option de choisir une pension viagère facultative du survivant (art. 44.2) si la relation commence après la retraite du juge.
 - Option de choisir d'être surnuméraire (art. 28, art. 29).

PARTIE IV - ANALYSE**a) L'état de l'économie du Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement fédéral**

17. L'état de l'économie au Canada ainsi que la situation financière du gouvernement constituent des éléments contextuels importants pour décider si la rémunération des juges est « suffisante ». Le gouvernement admet sans conteste que la nature et la fonction du poste de juge imposent des conditions singulières en ce qui a trait aux ressources publiques. Toutefois, le premier critère repose sur la reconnaissance du fait que les juges sont rémunérés à même le Trésor et que celui-ci fait l'objet de demandes nombreuses, conflictuelles et légitimes exposées ci-après.
18. La Commission de 2003 a laissé entendre que ce facteur l'avait poussée à se demander ce qui suit : « ...de considérer si l'état de l'économie canadienne est tel que nous devons, ou que nous devrions, éviter de faire des recommandations que nous aurions considérées appropriées s'il en était autrement.»⁸ Le gouvernement n'est pas d'accord avec cette approche. La Commission doit plutôt, de l'avis du gouvernement, entreprendre son analyse à la lumière de l'état de l'économie du Canada et de la situation économique et financière globale du gouvernement et des priorités économiques et sociales de son mandat. Deuxièmement, toute augmentation de la rémunération des juges doit être raisonnable et justifiable en fonction de la priorité des dépenses que le gouvernement a accordées pour attirer et garder des

⁸ *Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges*, le 31 mai 2004, p. 10, (<http://www.quadcom.gc.ca/rpt/rapport.20040531.html>). Voir annexe 2.

professionnels possédant des qualités et capacités aussi élevées, voire exceptionnelles, dans le secteur public fédéral.

19. Le 30 octobre 2007, le ministre des Finances a déposé à la Chambre des communes l'Énoncé économique du gouvernement⁹ qui expose l'évaluation par le gouvernement du Canada de l'état actuel de l'économie du Canada et la situation financière actuelle et future du gouvernement du Canada, et comprend des prévisions économiques fondées sur la moyenne des prévisions du secteur privé examinées par le ministère des Finances en octobre 2007.

20. L'Énoncé économique démontre la robustesse continue de l'économie canadienne, mais souligne également la turbulence récente des marchés financiers mondiaux découlant largement des événements que connaissent le secteur immobilier et les marchés de l'hypothèque aux États-Unis, ainsi que de l'augmentation rapide de la valeur du dollar canadien qui ont donné lieu à une incertitude croissance concernant la croissance économique à court terme au Canada et à l'étranger.

21. Devant ces événements, les prévisionnistes du secteur privé s'attendent à une croissance économique réelle modérée de 2,8 % en 2006, de 2,5 % en 2007 et de 2,4 % en 2008. À plus long terme, la croissance prévue est de 2,7 %, de 2,9 % et de 3,1 % de 2009 à 2012 respectivement. L'inflation (fondée sur l'Indice des prix à la consommation) a augmenté de 2 % en 2006 et on projette une augmentation de 2,3 %

⁹ Énoncé économique, déposé à la Chambre des communes par l'honorable Jim Flaherty, le 30 octobre 2007, (http://www.fin.gc.ca/budget/2007/ec07_f.html). Voir annexe 3.

en 2007 et une augmentation de 2,2 % en 2008. Toutefois, la réduction de la TPS à compter du 1^{er} janvier 2008 devrait probablement entraîner une révision à la baisse de cette prévision. Le taux d'inflation pour la période de 2008 à 2012 devrait être de 2 %.¹⁰

22. Pour compenser les risques d'une baisse de l'économie décrits ci-dessus, le gouvernement prend des mesures qui englobent l'amélioration des avantages fiscaux de l'entreprise canadienne afin de susciter la confiance et d'encourager l'investissement, et il réduit les impôts personnels. Le gouvernement entend toujours réduire la dette fédérale de 10 milliards de dollars en 2007-2008, de 3 milliards de dollars en 2008-2009 et chaque année par la suite. Ces réductions d'impôt et de la dette illustrent la gamme des demandes au cadre fiscal.
23. Après avoir pris en compte ces réductions des impôts et de la dette que le gouvernement considère d'une importance stratégique pour assurer la prospérité continue du Canada, le surplus prévu du gouvernement s'élève à 1,6 milliard de dollars, 1,4 milliard de dollars, 1,3 milliard de dollars et 4,5 milliards de dollars entre 2007-2008 et 2010-2011 respectivement.¹¹ Ce montant disponible servira à financer les nouvelles priorités du gouvernement et les éléments de passif inattendus, d'après les renseignements actuels. Selon le surplus prévu, le gouvernement doit déterminer

¹⁰ Lettre de M. Paul Rochon, sous-ministre adjoint, Direction générale de la politique économique et financière, ministère des Finances, en date du 11 décembre 2007. Voir annexe 4.

¹¹ Énoncé économique, *supra*, page 47.