

*Commission d'examen de
la rémunération des juges*



*Judicial Compensation
and Benefits Commission*

**RAPPORT ET
RECOMMANDATIONS**

PRÉSENTÉ AU
Ministre de la Justice du Canada, conformément au paragraphe
26(4) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1

Le 28 octobre 2019

**Judicial Compensation
and Benefits Commission**



**Commission d'examen de la
rémunération des juges**

99 Metcalfe Street
Ottawa, Ontario K1A 1E3

Chairperson/Président
Gil Rémillard

Members/Membres
Margaret Bloodworth
Peter Griffin

Executive Director/Directrice exécutive
Louise Meagher

Tel./Tél. : 613-995-5300
e-mail/courriel : info@quadcom.gc.ca

Le 28 octobre 2019

Ministre de la Justice et Procureur général du Canada
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que je vous transmets le rapport et les recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges, en application du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* ainsi que la demande à la Commission datée du 31 mai 2019.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

Le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Rémillard'.

Gil Rémillard
Président

Pièce jointe

Introduction

1. Le 30 juin 2016, la Commission a remis au ministre de la Justice et procureur général du Canada (« le ministre ») son rapport et ses recommandations sur la rémunération des juges conformément au paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1.
2. Dans une lettre datée du 31 mai 2019, le ministre a demandé à la Commission, en vertu du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges*, d'examiner les effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature (la « demande »).
3. La lettre est reproduite à l'annexe A, et le libellé de la demande est énoncée ci-après :

Je vous écris conformément au paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* pour vous demander d'examiner une question que je considère importante et urgente : les effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature.

Comme vous le savez, la *Loi sur les juges* permet aux juges nommés par le gouvernement fédéral de recevoir une pension égale aux deux tiers de leur traitement au moment de leur retraite. Les juges remplissent automatiquement les conditions requises pour bénéficier d'une pension complète s'ils respectent l'une des trois conditions prescrites par la loi établissant le nombre minimum d'années de service. Lorsque les juges ne sont pas admissibles à une pension complète, ils peuvent être admissibles à une pension réduite (au prorata) s'ils satisfont à certains autres critères d'admissibilité minimaux. Le montant de la pension réduite varie en fonction de l'âge du juge et de ses années d'ancienneté, mais les montants annuels en jeu sont substantiels. Les juges qui quittent leurs fonctions avant d'avoir satisfait à ces exigences minimales n'ont droit qu'au remboursement de leurs cotisations.

Dans le contexte des procédures de déontologie judiciaire, la nature de ces arrangements peut donner l'impression qu'un juge faisant l'objet d'une plainte pour inconduite pourrait être incité à prolonger la procédure jusqu'à la date à laquelle il deviendrait admissible à une pension complète ou réduite. Même si ce n'est pas l'intention du juge, on pourrait tout de même penser que le juge a lancé la contestation principalement dans le but d'en profiter sur le plan financier. Cela risque de miner la confiance du public dans l'intégrité des juges nommés par le gouvernement fédéral.

La modification que je propose suspendrait le décompte des années d'ancienneté du juge à compter de la date à laquelle le Conseil canadien de la magistrature publie un rapport dans lequel il recommande la révocation du juge. La modification s'appliquerait une fois la sanction royale reçue à tout juge en exercice dont la révocation a déjà été recommandée ou serait recommandée à l'avenir.

Toutefois, la modification inclurait également une disposition visant à rétablir le calcul du nombre d'années pendant lesquelles les juges ont exercé des fonctions judiciaires, comme s'il n'y avait jamais eu d'interruption, dans les cas où la recommandation de révocation serait annulée par un tribunal ou rejetée, de sorte que le juge pourrait continuer à exercer ses fonctions.

Une telle modification protégerait les juges qui cherchent à contester une recommandation de révocation du Conseil canadien de la magistrature contre les allégations selon lesquelles la contestation vise uniquement à générer des avantages financiers. Cela garantirait également que les juges ne soient pas pénalisés pour avoir contesté une recommandation, dans le cas où la contestation serait accueillie.

Déterminer la date de l'établissement du rapport

Le paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* donne au ministre de la Justice le pouvoir de lancer un examen sur une question, autrement qu'au moyen du processus complet de révision de la rémunération qui marque le début de chaque cycle quadriennal. Cette disposition autorise le ministre à fixer les délais pour un

tel examen en consultation avec la Commission. Des fonctionnaires de mon ministère ont communiqué avec vous pour solliciter votre point de vue à cet égard.

Étant donné que cette question a une portée relativement étroite, j'espère que le problème pourra être réglé rapidement - idéalement d'ici la fin de l'été. Dans le cadre de vos échanges avec mes fonctionnaires, vous avez mentionné qu'une période de 90 jours devrait suffire, sous réserve de certaines considérations. Toutefois, vous avez aussi souligné que vous préféreriez ne pas avoir à faire rapport pendant la campagne électorale fédérale prévue pour cet automne. Je comprends vos préoccupations.

Cependant, le paragraphe 26(5) de la *Loi sur les juges* prévoit que la prolongation d'un délai déjà fixé ne peut être accordée que par le gouverneur en conseil. Si des retards imprévus devaient se produire, il pourrait donc s'avérer difficile d'accorder une prolongation une fois que la Chambre des communes aura ajourné ses travaux. Je fixe donc la date de dépôt du rapport au plus tard le 31 octobre 2019, mais, si possible, je vous prierais de me le soumettre avant le début de la campagne électorale.

4. Par conséquent :

- a) La Commission a publié un avis et un communiqué de presse le 18 juin 2019 dans lesquels elle informait le public de la demande et fixait au 18 juillet 2019 la date limite pour recevoir les mémoires des parties;
- b) Le même jour, l'avis et le communiqué de presse ont été publiés sur le site Web de la Commission et envoyés à un grand nombre de parties susceptibles d'être intéressées;
- c) La Commission a reçu les mémoires des parties suivantes :
 - (i) le gouvernement du Canada (« le gouvernement »);
 - (ii) le Barreau du Québec (« le Barreau »);
 - (iii) l'Association canadienne des juges des cours supérieures (« l'ACJCS »);

- (iv) l'honorable Michel Girouard, juge de la Cour supérieure du Québec (« le juge Girouard »);
- (v) les protonotaires de la Cour fédérale.

Questions à trancher

- 5. Dans le présent rapport, la Commission :
 - a) se penchera sur la question de sa compétence pour examiner la demande et faire rapport sur celle-ci;
 - b) répondra à la question posée par le ministre dans la demande à savoir si la modification proposée aurait une incidence sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges de nomination fédérale;
 - c) examinera tout autre facteur pertinent quant à ses délibérations.

Compétence

- 6. La compétence de la Commission pour examiner la demande découle du libellé du paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* :

26 (4) Le ministre peut, sans égard à l'examen quadriennal, demander à la Commission d'examiner la question visée au paragraphe (1) ou un aspect de celle-ci. La Commission lui remet, dans le délai qu'il fixe après l'avoir consultée, un rapport faisant état de ses recommandations.

- 7. Parmi les parties ayant présenté un mémoire à la Commission, une seule conteste la compétence de la Commission pour examiner la demande, soit le juge Girouard.

Le juge Girouard :

- a) prévient la Commission que son rôle exige qu'elle adhère aux plus hauts standards d'indépendance;

- b) signale que la Commission ne devrait pas se transformer en arbitre de différends ou en « tribunal judiciaire » qui devrait évaluer le bien-fondé de la recommandation du Conseil canadien de la magistrature (« CCM ») de révoquer un juge, ainsi que sa conformité avec les exigences constitutionnelles en matière d'indépendance judiciaire et de respect des normes d'équité procédurale;
- c) signale que la Commission ne devrait pas court-circuiter la compétence des tribunaux relativement aux décisions du CCM;
- d) prévient que, si la Commission présume avoir compétence, elle ne peut aller au-delà des facteurs énumérés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* :

26 (1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants :

- 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.

8. Bien que la Commission a considéré ces arguments et qu'elle prenne acte du mémoire additionnel présenté au nom du juge Girouard qui vise précisément sa situation, la Commission est convaincue qu'elle a la compétence prévue au paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* d'examiner la demande.

9. La Commission n'a eu aucunement l'intention d'examiner la demande dans le contexte précis d'une instance visant un juge en particulier, que ce soit quant au bien-fondé d'une plainte à l'origine d'une telle instance, quant à la procédure suivie durant l'instance ou quant à l'issue de l'instance.

10. En fait, la Commission a examiné la demande conformément au mandat que lui confère les paragraphes 26(1) et 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, c'est-à-dire qu'elle a examiné la demande à la lumière des facteurs que la Commission est chargée d'examiner lorsqu'elle examine la question de savoir si les traitements et autres prestations ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.

11. La pension est une partie importante de la rémunération des juges et les conditions relatives à l'accumulation et au paiement de cette pension ont une incidence sur la sécurité financière des juges, sur l'indépendance judiciaire ainsi que sur l'intégrité du système judiciaire.

12. La demande du ministre comporte un élément important, à savoir que la modification proposée rétablirait le calcul du nombre d'années pendant lesquelles les juges ont exercé des fonctions judiciaires, comme s'il n'y avait jamais eu d'interruption, dans les cas où la recommandation de révocation est infirmée par un tribunal ou rejetée, de sorte que le juge pourrait continuer à exercer ses fonctions.

13. Puisqu'elle ne disposait pas du projet de loi, qui lui aurait été utile, la Commission a procédé en supposant que cet élément fera partie intégrante du projet de loi.

14. Comme le ministre a sollicité les recommandations de la Commission avant de procéder à la modification proposée, la Commission est portée à croire que le ministre adopterait la même démarche si une modification importante aux dispositions proposées était suggérée, de sorte que la Commission aurait l'occasion d'examiner les effets de toute autre modification aux dispositions proposées sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges et de faire rapport à ce sujet.

15. Par conséquent, la Commission estime avoir compétence pour examiner la demande dans les limites de l'article 26 de la *Loi sur les juges* sans s'égarer dans des questions qui outrepassent son champ de compétence.

Analyse de la demande à la lumière de l'article 26 de la *Loi sur les juges*

16. Le gouvernement a souligné l'importance du rôle de la Commission dans la protection de l'indépendance judiciaire et le maintien de la confiance du public dans la magistrature et l'administration de la justice. Le gouvernement a fait valoir que la modification n'aurait aucune incidence sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges de nomination fédérale et favoriserait la confiance du public dans l'intégrité de la magistrature. La modification proposée éliminerait toute impression ou allégation qu'un juge conteste une recommandation du CCM dans le but de prolonger sa période d'exercice des fonctions ouvrant droit à pension.

17. L'ACJCS affirme que la modification proposée ne compromettrait pas le principe de l'indépendance judiciaire. Leur avis est fondé sur l'objectif déclaré du ministre d'écarter le risque que la confiance du public à l'égard de l'intégrité des juges soit minée si une personne raisonnable percevait qu'un juge faisant l'objet d'une recommandation de révocation instituait une contestation de la recommandation principalement en vue de profiter du régime de pension des juges. Elle a également souligné le fait que la modification proposée comporterait une disposition prévoyant le rétablissement du calcul de la période ouvrant droit à une pension si la recommandation est infirmée ou rejetée et qu'elle ne sera pas appliquée de façon rétroactive en éliminant les années de service ouvrant droit à une pension accumulées entre la recommandation de révocation et la date d'entrée en vigueur de la modification proposée.

18. Le Barreau a appuyé la modification proposée, soutenant qu'elle ne serait pas discrétionnaire et serait à l'abri des ingérences arbitraires de l'exécutif et du législatif. Un juge assujéti à un rapport du CCM conserverait son droit de contester cette recommandation devant les tribunaux. Ainsi, la confiance du public dans l'administration de la justice sera préservée.

19. Les avocats du juge Girouard se sont opposés à la modification proposée pour plusieurs motifs. Premièrement, en ce qui concerne la question de la compétence, ils ont fait valoir que cette proposition permettrait une sanction additionnelle découlant d'une recommandation de révocation de la part du CCM à l'endroit d'un juge et obligerait la Commission à apprécier le bien-fondé de l'affaire ou d'abdiquer sa propre compétence au bénéfice du CCM. À titre subsidiaire, la Commission ne devrait pas décider si un juge en particulier devrait recevoir une

rémunération distincte en raison d'un rapport du CCM, et un tel rapport n'est pas un facteur pertinent qu'elle devrait considérer en application de l'article 26. Dans son mémoire, le juge Girouard remet également en question le triple rôle du ministre – il agit comme plaignant devant le CCM, il procède à un examen objectif du rapport du CCM et il demande à la Commission de donner son avis sur la demande.

20. Les protonotaires ont confirmé leur appui à la modification proposée par le ministre.

21. L'indépendance judiciaire est l'un des piliers essentiels du système de justice, et la confiance du public dans l'intégrité de ce système est fondamentale, non seulement pour le bon fonctionnement de notre système de justice, mais également à l'égard des principes de base du fonctionnement de notre système démocratique. La sécurité de l'inamovibilité et la sécurité financière sont des principes essentiels de cette indépendance. Nous convenons avec le Barreau que ces deux composantes fondamentales de l'indépendance judiciaire ne visent pas à servir les membres des tribunaux, mais plutôt à atteindre des objectifs sociétaux importants, dont l'un est la confiance du public dans l'impartialité des juges.

22. La modification proposée ne sera pas discrétionnaire; elle ne sera imposée ni par l'exécutif ni par le législatif. En effet, les conditions et les circonstances seront énoncées clairement dans la loi conformément aux modalités énoncées par le ministre dans sa lettre à la Commission et étoffées dans le mémoire du gouvernement. Elle n'aura pas pour effet d'enlever aux juges les droits de recours qu'ils pourraient exercer. De plus, elle s'appliquera à toutes les personnes assujetties aux conditions.

23. Nous ne croyons pas que cette condition supplémentaire relative à l'accumulation de la pension aura une incidence sur le caractère satisfaisant du régime de pension des juges dans son ensemble. Nous ne voyons pas non plus comment cette condition pourrait influencer sur la capacité de recruter des candidats exceptionnels pour la magistrature.

24. À notre avis, suspendre l'accumulation des années de service ouvrant droit à pension dès la publication d'un rapport du CCM recommandant la révocation d'un juge est une mesure

raisonnable visant à favoriser la confiance du public dans le système judiciaire, surtout compte tenu du fait que cette mesure prévoira la reprise de l'accumulation en date même où elle a été suspendue dans le cas où une telle recommandation est infirmée ou rejetée.

Autres facteurs à examiner

25. Le ministre a proposé que la modification s'applique une fois la sanction royale reçue à tout juge dont la révocation a été recommandée par le CCM. L'ACJCS et le Barreau souscrivent à cette proposition.

26. La Commission a examiné la demande en fonction des critères qu'elle a appliqués dans son rapport du 30 juin 2016.

27. La Commission note que l'ensemble de la modification proposée dans la demande touche non seulement à une composante de la rémunération des juges, mais également à une composante du processus d'enquête prévu à la partie II de la *Loi sur les juges*.

28. La Commission est d'avis que si la modification proposée au régime de rémunération des juges prévu à la partie I de la *Loi sur les juges* vise la modification des comportements, il conviendrait peut-être mieux de proposer des modifications aux procédures qui régissent le CCM durant une enquête afin de les simplifier.

29. La Commission a examiné la modification proposée en fonction des critères énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* et conclu qu'elle n'aurait aucune incidence sur le caractère satisfaisant des traitements et autres prestations prévues par la *Loi* ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges. Toutefois, la Commission ne formule aucun commentaire sur le moment où la modification proposée devrait entrer en vigueur, si ce n'est que pour souligner qu'il serait regrettable que la présentation du ministre et les conclusions du présent rapport aient une incidence négative sur ceux qui font l'objet de délibérations et de recommandations de la part du Conseil canadien de la magistrature et qui n'ont pas encore exercé les recours dont ils peuvent se prévaloir dans les limites de la loi.

Dépens

30. L'ACJCS a demandé que la Commission recommande le remboursement intégral des frais de représentation qu'elle a engagés pour participer à l'examen. Nous sommes d'avis que rien ne nous permet de recommander le paiement des dépens autres que ceux visés au paragraphe 26.3(2) de la *Loi sur les juges*.

Minister of Justice
and Attorney General of Canada



Ministre de la Justice
et procureur général du Canada

Ottawa, Canada K1A 0H8

MAI 31 2019
MAY 31 2019

Maître Gil Rémillard
Dentons Canada Inc.
1, Place Ville-Marie
39e étage
Montréal (Québec) H3B 4M7

Maître Margaret Bloodworth
654, avenue Windermere
Ottawa (Ontario) K2A 2W8

Maître Peter Griffin
Lenczner Slaght
130, rue Adelaïde O
Bureau 2600
Toronto (Ontario) M5H 3P5

Maîtres,

Je vous écris conformément au paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* pour vous demander d'examiner une question que je considère importante et urgente : les effets qu'une modification de la *Loi sur les juges* pourrait avoir sur le caractère satisfaisant de la rémunération des juges fédéraux, en empêchant l'accumulation d'années de service ouvrant droit à pension pour tout juge dont la révocation a été recommandée par le Conseil canadien de la magistrature.

Comme vous le savez, la *Loi sur les juges* permet aux juges nommés par le gouvernement fédéral de recevoir une pension égale aux deux tiers de leur traitement au moment de leur retraite. Les juges remplissent automatiquement les conditions requises pour bénéficier d'une pension complète s'ils respectent l'une des trois conditions prescrites par la loi établissant le nombre minimum d'années de service. Lorsque les juges ne sont pas admissibles à une pension complète, ils peuvent être admissibles à une pension réduite (au prorata) s'ils satisfont à certains autres critères d'admissibilité minimaux. Le montant de la pension réduite varie en fonction de l'âge du juge et de ses années d'ancienneté, mais les montants annuels en jeu sont substantiels. Les juges qui quittent leurs fonctions avant d'avoir satisfait à ces exigences minimales n'ont droit qu'au remboursement de leurs cotisations.

Dans le contexte des procédures de déontologie judiciaire, la nature de ces arrangements peut donner l'impression qu'un juge faisant l'objet d'une plainte pour inconduite pourrait être incité à prolonger la procédure jusqu'à la date à laquelle il deviendrait admissible à une pension complète ou réduite. Même si ce n'est pas l'intention du juge, on pourrait tout de même penser que le juge a lancé la contestation principalement dans le but d'en profiter sur le plan financier. Cela risque de miner la confiance du public dans l'intégrité des juges nommés par le gouvernement fédéral.

La modification que je propose suspendrait le décompte des années d'ancienneté du juge à compter de la date à laquelle le Conseil canadien de la magistrature publie un rapport dans lequel il recommande la révocation du juge. La modification s'appliquerait une fois la sanction royale reçue à tout juge en exercice dont la révocation a déjà été recommandée ou serait recommandée à l'avenir.

Toutefois, la modification inclurait également une disposition visant à rétablir le calcul du nombre d'années pendant lesquelles les juges ont exercé des fonctions judiciaires, comme s'il n'y avait jamais eu d'interruption, dans les cas où la recommandation de révocation serait annulée par un tribunal ou rejetée, de sorte que le juge pourrait continuer à exercer ses fonctions.

Une telle modification protégerait les juges qui cherchent à contester une recommandation de révocation du Conseil canadien de la magistrature contre les allégations selon lesquelles la contestation vise uniquement à générer des avantages financiers. Cela garantirait également que les juges ne soient pas pénalisés pour avoir contesté une recommandation, dans le cas où la contestation serait accueillie.

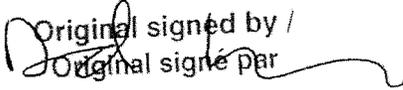
Déterminer la date de l'établissement du rapport

Le paragraphe 26(4) de la *Loi sur les juges* donne au ministre de la Justice le pouvoir de lancer un examen sur une question, autrement qu'au moyen du processus complet de révision de la rémunération qui marque le début de chaque cycle quadriennal. Cette disposition autorise le ministre à fixer les délais pour un tel examen en consultation avec la Commission. Des fonctionnaires de mon ministère ont communiqué avec vous pour solliciter votre point de vue à cet égard.

Étant donné que cette question a une portée relativement étroite, j'espère que le problème pourra être réglé rapidement – idéalement d'ici la fin de l'été. Dans le cadre de vos échanges avec mes fonctionnaires, vous avez mentionné qu'une période de 90 jours devrait suffire, sous réserve de certaines considérations. Toutefois, vous avez aussi souligné que vous préféreriez ne pas avoir à faire rapport pendant la campagne électorale fédérale prévue pour cet automne. Je comprends vos préoccupations.

Cependant, le paragraphe 26(5) de la *Loi sur les juges* prévoit que la prolongation d'un délai déjà fixé ne peut être accordée que par le gouverneur en conseil. Si des retards imprévus devaient se produire, il pourrait donc s'avérer difficile d'accorder une prolongation une fois que la Chambre des communes aura ajourné ses travaux. Je fixe donc la date de dépôt du rapport au plus tard le 31 octobre 2019, mais, si possible, je vous prierais de me le soumettre avant le début de la campagne électorale.

Je vous remercie de l'attention que vous attachez à cette question importante et vous prie d'agréer, Maîtres, l'expression de mes sentiments distingués.

Original signed by /
Original signé par 

L'honorable David Lametti, C.P., C.R., député
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

c.c. : La juge Julie Dutil
Présidente, Association canadienne des juges des cours supérieures

M^e Norman Sabourin
Directeur exécutif et avocat général principal, Conseil canadien de la magistrature

La protonotaire Mandy Aylen,
Représentante des protonotaires de la Cour fédérale

Louise Meagher
Directrice Exécutive, Commission d'examen de la rémunération des juges