Ministère de la Justice Canada
Department of Justice Canada

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

Le 5 mars 1990
Présenté au ministre de la Justice du Canada

Canada

DEPT. OF JUSTICE
MIN. DE LA JUSTICE

MAR 30 1990

LIBRARY / BIBLIOTHEQUE
CANADA

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

Le 5 mars 1990

Présenté au ministre de la Justice du Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. J42-4/1990

ISBN 0-662-57343-9

Aux termes de l'article 26 de la *Loi sur les juges*, je dépose le Rapport et les recommandations de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été nommée le 30 septembre 1989 pour déterminer si les traitements et autres sommes payables en application de la *Loi*, ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont satisfaisantes. En conformité de l'article 32(5) du Règlement de la Chambre des communes, ce document sera réputé renvoyé au Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

La ministre de la Justice et
procureure générale du Canada,
L'honorable Kim Campbell

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. Renseignements de base 1

II. Avant-propos 5

III. Le processus d'examen 6

IV. Traitements des juges 8

V. L'écart salarial entre les cours de comté et de district et les cours supérieures 12

VI. Indexation du traitement des juges 13

VII. Indemnités pour le Nord canadien 15

VIII. Allocations de représentation 16

IX. Indemnité de conférence 18

X. Pensions de la magistrature 20

A. Cotisations 21

B. La «règle des quatre-vingts» 29

C. Pensions accordées au conjoint survivant (pensions de réversion) 30

D. Remboursement des cotisations versées au titre des pensions 31

E. Les juges de la Cour suprême du Canada 31

F. L'option de la pension garantie 32

G. Indexation des pensions 32

XI. Les anciens juges en chef qui agissent comme juges surnuméraires ou simples juges 34

XII. L'imposition des nouveaux juges 35

XIII. Conclusion 37

XIV. Résumé des recommandations 38

Annexes

A. Avis dans les journaux 42

B. Liste des intervenants 44

C. Lettre de l'honorable sénateur Jacques Flynn à tous les juges en date du 20 décembre 1979 45

D. Âge moyen des juges à leur accession à la magistrature... 50

COMMISSION DE 1989 SUR LE TRAITEMENT ET LES AVANTAGES DES JUGES

I. RENSEIGNEMENTS DE BASE

Membres: E. Jacques Courtois, c.r. (président)
Laura Legge, c.r.
David B. Orsborn, C.A., LL.B.

Secrétaire exécutif: Harold Sandell

Mandat

Le 30 septembre 1989, le ministre de la Justice et procureur général du Canada d'alors, l'honorable Doug Lewis, a nommé les membres de la Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges conformément à l'article 26(1) de la *Loi sur les juges*. Le mandat de la Commission se lit comme suit:

> «Conformément à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, la Commission examine si les traitements et autres prestations prévues à la Loi, ainsi que les avantages pécuniaires consentis aux juges, sont satisfaisants.
>
> Sans restreindre la portée de ce qui précède, la Commission examine les questions suivantes et fait rapport de son examen.
>
> 1. La suffisance des traitements et des allocations prévues à la *Loi*, compte tenu des rajustements consentis dans L.R.C. 1985, ch. 39 (3ième suppl.) et S.C. 1989, ch. 8.
> 2. Le versement d'une rente aux juges conformément à l'article 42 de la *Loi*.
> 3. Le versement d'une rente et d'autres prestations au conjoint survivant et aux enfants, compte tenu des rajustements consentis dans L.R.C. 1985, ch. 39 (3ième suppl.) et S.C. 1989, ch. 8.

La Commission transmet au ministre de la Justice un rapport sur les résultats de l'examen, conformément au paragraphe 26(2) de la *Loi*.»

Le calendrier des réunions et des audiences de la Commission se présente comme suit:

19 octobre 1989 — Montréal
9 novembre 1989 — Montréal
21 et 22 novembre 1989 — Ottawa
14 décembre 1989 — Montréal
11 janvier 1990 — Montréal
31 janvier 1990 — Montréal
5 mars 1990 — Ottawa

Avis, soumissions et audiences

La Commission a fait paraître dans 26 journaux au Canada un avis invitant les intéressés à communiquer avec elle, verbalement ou par écrit, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, concernant les questions visées par son mandat. Avis a également été envoyé à certains groupes et particuliers, incluant tous les ministres de la Justice et procureurs généraux des provinces et territoires.

L'avis est reproduit, en français et en anglais, à l'annexe «A». Il a été publié dans les journaux suivants:

St. John's: Telegram
Charlottetown: Guardian
La Voix Acadienne
Halifax: The Chronicle-Herald
Le Courrier
Saint John: Telegraph-Journal
L'Acadie Nouvelle
Le Soleil
La Presse
Montreal: The Gazette
Le Droit
The Ottawa Citizen
The Globe and Mail
The Lawyers Weekly
Winnipeg Free Press
La Liberté
Regina: The Leader Post
Saskatoon: The Star Phoenix

Journal L'Eau vive
Calgary Herald
The Edmonton Journal
Le Franco-Albertain
Vancouver: The Province
Le Soleil de Colombie
The Yellowknifer
The Whitehorse Star

Les audiences ont eu lieu les 21 et 22 novembre 1989 à la salle d'audience du Conseil des Arts du Canada, au 99 de la rue Metcalfe, Ottawa, et le 31 janvier 1990 au bureau de l'étude Stikeman, Elliott, 3900-1155 boul. René-Lévesque ouest, Montréal. Ont été entendus les représentants des organismes suivants:

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges, constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges.

Représentants: D.M.M. Goldie, c.r., Vancouver
Bernard A. Roy, c.r., Montréal
Wilfrid Lefebvre, c.r., Montréal

2. Le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints de juges.

Représentants: George A. Allison, c.r., Montréal
(président du Comité permanent)
J. Patrick Peacock, c.r., Calgary
(président sortant de l'Association)

Comités et commissions précédentes

La Commission de 1989 sur le traitement et les avantages des juges est le sixième comité ou commission fédéral à avoir reçu, ces dernières années, le mandat de faire enquête sur les traitements, les indemnités et les prestations versés aux juges, et de présenter des recommandations à ce sujet au ministre de la Justice. C'est aussi la troisième à avoir été créée en vertu de l'article 26(1) de la *Loi sur les juges*.

En septembre 1974, un comité spécial présidé par l'honorable Emmett Hall, juge (à la retraite) de la Cour suprême du Canada, a présenté son rapport au Ministre. Le Comité sur les indemnités versées aux juges et les questions connexes, présidé par Irwin Dorfman, c.r., (le Comité Dorfman) a présenté son rapport au Ministre en novembre

1978. En décembre 1981, c'était au tour du comité sur les pensions des juges, présidé par Jean de Grandpré, c.r., (le Comité de Grandpré) de soumettre son rapport. La Commission de 1983 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été la première «commission triennale» constituée en vertu de l'article 26(1) de la *Loi sur les juges*, était présidée par l'honorable Otto Lang, C.P., c.r. (la Commission Lang); elle a remis son rapport au Ministre en octobre 1983. La Commission de 1986 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été la seconde «commission triennale», était présidée par H. Donald Guthrie, c.r. (la Commission Guthrie) et a remis son rapport au Ministre en février 1987.

Remerciements

La Commission tient à remercier le commissaire à la magistrature fédérale, Pierre Garceau, c.r., ainsi que les membres de son personnel, notamment Louise Fox et Wayne Osborne, pour l'aide qu'ils lui ont apportée tout au long de ses travaux.

Nous tenons aussi à remercier Messieurs G.W. Poznanski, F.I.C.A., F.S.A., actuaire en chef, P. Treuil, F.I.C.A., F.S.A., directeur, division des services à l'état et L.M. Cornelis, F.I.C.A., F.S.A., chef, division des services à l'état, tous du Bureau du Surintendant des institutions financières Canada, pour leur précieux concours en matières actuarielles.

Enfin, la Commission tient à exprimer sa gratitude à Me Harold Sandell, du ministère de la Justice à Ottawa, qui a agi à titre de secrétaire exécutif. Son enthousiasme et son dévouement, de même que le caractère encyclopédique de ses connaissances des systèmes juridique et judiciaire canadiens nous ont rendu la tâche plus facile, nous permettant même de remplir notre mandat à l'intérieur des délais prévus.

II. AVANT-PROPOS

Le rôle de la magistrature est d'abord et avant tout de sauvegarder la primauté du droit. Lui reconnaissant ce rôle, les rédacteurs de notre Constitution, tout comme les pouvoirs exécutif et législatif de notre gouvernement et les tribunaux, ont compris la nécessité de préserver et de favoriser l'indépendance des juges. C'est pourquoi le principe de l'indépendance de la magistrature fait partie intégrante de l'histoire de la Constitution canadienne. La *Loi constitutionnelle de 1867* reconnaît précisément la notion de l'indépendance de la magistrature dans ses dispositions y relatives, ayant trait à la durée et à la révocation du mandat, et à la détermination et au paiement des traitements, des pensions et des allocations.

Le système en apparence laborieux selon lequel on étudie, fixe, prévoit et verse les traitements, les allocations et les pensions des juges a un objectif très précis. Plusieurs instances ont pour objet d'empêcher que le pouvoir exécutif ne s'immisce de façon arbitraire dans la question de la rémunération de la magistrature. Une Commission triennale indépendante, instituée par un texte législatif, est chargée de formuler des recommandations au ministère de la Justice du Canada après avoir procédé à un examen approfondi de la question. Comme l'exige notre Constitution, le Parlement doit adopter des textes législatifs fixant et prévoyant les traitements, les allocations et les pensions des juges. Le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, constitué lui aussi par un texte législatif, est chargé de l'administration et du paiement des sommes d'argent payables aux juges et à leurs survivants. Toutes ces formalités soulignent l'importance tant du principe que de l'application de l'indépendance de la magistrature au sein de notre société libre et démocratique.

Le présent rapport, ainsi que nos recommandations au ministre de la Justice, constituent la première étape de ce système. Nous nous sommes acquittés de cette tâche en tenant compte de l'objectif très important qu'il vise à atteindre.

III. LE PROCESSUS D'EXAMEN

L'article 26 de la *Loi sur les juges* exige que le ministre de la Justice du Canada nomme, tous les trois ans, de trois à cinq commissaires «chargés d'examiner si les traitements et autres prestations prévues à la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges, sont satisfaisants.» Dans les six mois qui suivent leur nomination, les commissaires transmettent au ministre un rapport «assorti des recommandations qu'ils estiment utiles.» Le ministre «fait déposer ce rapport devant le Parlement au plus tard le dixième jour de séance qui suit sa réception.»

Le Parlement a jugé bon d'imposer des délais fixes au processus d'examen triennal. Ce fait révèle, à notre avis, l'intention du Parlement en ce qui a trait à l'importance de ce processus et le distingue des autres commissions particulières qui ne sont pas créées par une loi. L'imposition législative de délais signale en outre l'importance critique de donner rapidement une réponse aux recommandations formulées par les commissions triennales.

L'objectif avoué du processus d'examen en commission triennale est de minimiser l'élément de partisanerie politique dans la détermination et le rajustement des traitements des juges et de renforcer le principe de l'indépendance judiciaire en demandant à des personnes possédant l'expérience et les compétences pertinentes de faire les recommandations nécessaires après un examen complet et impartial. Le processus a été institué par le Parlement dans l'intérêt public, et cet objectif ne peut être atteint que si le processus fonctionne efficacement. Le refus d'adopter les recommandations formulées par les commissions triennales rendrait inutile ce processus d'examen indépendant et contrarierait l'intention évidente du Parlement.

La solution de rechange au processus de commission triennale serait de placer la magistrature dans la position déplaisante d'avoir à tenir constamment des discussions avec l'exécutif concernant les traitements et autres prestations. Comme l'exécutif comparaît souvent devant les tribunaux, le simple fait qu'il puisse sembler que les juges négocient leurs traitements avec l'exécutif suffirait à éroder la perception du public en ce qui a trait à l'indépendance judiciaire.

Le processus d'examen en commission triennale ne saurait empêcher cet état de chose indésirable s'il n'est pas donné suite à ses rapports dans un délai raisonnable. L'intégrité de processus d'examen serait irréparablement atteint, ce qui non seulement contrarierait l'intention du Parlement mais affaiblirait en outre sérieusement le seul moyen dont disposent les juges pour faire valoir leur point de vue concernant l'indemnisation et les avantages pécuniaires qui leur sont consentis.

En conséquence, nous **recommandons au ministre, après le dépôt des rapports de cette commission et des commissions triennales subséquentes, de faire connaître rapidement au Parlement les mesures que le gouvernement entend prendre en regard des différentes recommandations contenues dans les rapports ou, le cas échéant, de faire connaître rapidement le désaccord du gouvernement sur une ou plusieurs des recommandations.**

En outre, nous **recommandons que dès le dépôt en Chambre de la loi de mise en oeuvre des recommandations de la commission triennale, le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour assurer son adoption rapide.**

IV. TRAITEMENTS DES JUGES

La notion d'«indépendance judiciaire» est en constante évolution. Traditionnellement, l'expression réfère à l'indépendance d'un juge de trancher une question sans ingérence; il s'ensuit que lorsqu'un avocat est nommé juge, il coupe tous les liens professionnels et partisans qu'il avait et le traitement qu'il reçoit devient son unique gagne-pain; il rend la justice en ne s'appuyant que sur les faits tels qu'il les perçoit et sur son interprétation de la loi.

La Cour suprême du Canada a élargi récemment la définition de ce principe; il englobe non seulement certaines conditions applicables aux juges eux-mêmes, mais également certaines conditions devant régir les relations entre le tribunal en tant qu'institution et les autres organismes compétents, notamment les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement.

La Cour a identifié trois critères ou conditions objectives jugés indispensables pour assurer l'indépendance d'un tribunal (au sens de l'alinéa 11*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*). Ces conditions sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance institutionnelle du tribunal relativement aux questions administratives qui ont un effet direct sur l'exercice de la fonction judiciaire[1]. La Cour a défini la deuxième condition relative à la sécurité financière comme signifiant un traitement ou autre rémunération assurés et, et le cas échéant, une pension assurée[2].

Il est clair que la sécurité financière est l'une des assises de l'indépendance judiciaire réelle et apparente; l'apparence de l'indépendance est, comme nous le savons, non moins importante que l'indépendance elle-même. La Cour suprême du Canada affirmait dans l'affaire *Beauregard* rendue plus récemment que la sécurité financière était une composante essentielle du principe de l'indépendance judiciaire; le jugement retrace les origines constitutionnelles de ce principe dans l'*Act of Settlement* de 1701.[3]

1. *Valente* c. *La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673.
2. *Ibid.*, p. 704.
3. *La Reine* c. *Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, p. 74-75.

L'importance de la sécurité financière comme moyen d'assurer l'indépendance judiciaire est évidente tant dans la conception du régime d'indemnisation des juges nommés par le gouvernement fédéral que dans son contenu. La constitutionnalisation de l'obligation faite au Parlement de fixer les traitements, indemnités et pensions des juges et de les verser, qui figure à l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en constitue la manifestation la plus visible. Parmi les autres manifestations, mentionnons notamment le processus d'examen par une commission triennale, le fait que la loi prévoie l'ajustement annuel des traitements (article 25 de la *Loi sur les juges*) et le fait que le commissaire à la magistrature fédérale et non le sous-ministre de la Justice (il est également sous-procureur général du Canada) soit responsable de l'administration de la Partie I de la *Loi sur les juges*.

Les montants qui sont effectivement versés constituent un autre aspect pratique d'une indépendance judiciaire réelle et apparente; ils devraient être suffisants pour préserver le rôle, la dignité et la qualité de nos juges et pour refléter le respect accordé à la fonction. Les juges et leur famille ont le droit de profiter d'un niveau de vie proportionné à leur position dans la société canadienne. Leur sécurité financière doit être assurée et sembler l'être aux yeux de la société, compte tenu particulièrement de ce que la loi (article 55 et paragraphe 57(1) de la *Loi sur les juges*) impose au juge de se consacrer exclusivement à ses fonctions judiciaires, à l'exclusion de toute autre activité.

En outre, les traitements et autres avantages pécuniaires consentis devraient être tels que les avocats les plus compétents soient intéressés par une nomination à la magistrature, et servir à améliorer la motivation des membres actuels de la magistrature.

Les commissions Lang en 1983 et Guthrie en 1986 ont recommandé le rétablissement de l'échelle de traitements déterminée dans les modifications de 1975 à la *Loi sur les juges*, en augmentant les traitements en fonction du taux d'inflation enregistré depuis 1975, sans dépasser 6 % en 1983 et 5 % en 1984 conformément à la limite de rajustement des salaires de tous les fonctionnaires durant ces deux années prescrite dans la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*. (Ce niveau de traitement est appelé le niveau de base de 1975).

L'augmentation de salaire consentie par le Parlement en 1985 (projet de loi C-78), suite aux recommandations de la Commission de 1983, n'a atteint qu'en partie le niveau de base de 1975. L'augmentation en trois stades consentie en 1987 (projet de loi C-88), suite aux recommandations de la Commission de 1986, a fixé les salaires aux niveaux recommandés par la Commission de 1986 (127 700 $ pour les

juges de la cour supérieure); toutefois, ces ajustements prirent effet le 1er avril 1988 et non, comme l'avait recommandé la commission, le 1er avril 1986. En conséquence de ce retard, un juge de la cour supérieure recevait, à partir du 1er avril 1986, 115 000 $ et non 127 700 $; ce traitement est passé à 121 300 $ le 1er avril 1987 au lieu de 131 200 $ et à 127 700 $ au lieu de 135 500 $ le 1er avril 1988.

En conséquence, depuis le 1er avril 1989, le salaire versé aux juges est de 133 800 $, soit 8 200 $ de moins que les 142 000 $ qu'ils recevraient, en fonction du niveau de base de 1975. Ce manque à gagner résulte du retard sur l'inflation et au fait que le facteur législatif d'indexation salariale pour les années 1987 et 1988 a été remplacé par l'augmentation en trois stades adoptée dans le projet de loi C-88. En outre, le niveau de salaire de base qui sert au calcul de l'indexation prévue par la loi n'a jamais été suffisamment haussé pour atteindre le niveau de base de 1975.

Les motifs des commissions de 1983 et 1986 à l'appui des recommandations visant le niveau de base de 1975 sont toujours valables; nous les endossons sans réserve. Les deux commissions triennales antérieures se sont fondées en partie sur le fait que le niveau de salaire recommandé pour les juges de la cour supérieure rétablirait la relation historique d'équivalence générale entre les traitements des juges et ceux des principaux sous-ministres dans la fonction publique fédérale. Les modifications de 1975 à la *Loi sur les juges* n'ont pas eu pour conséquence de porter le niveau salarial des juges à des sommets jamais atteints jusque-là; au contraire, il n'a que permis de contrer l'inflation enregistrée au cours des années antérieures à 1975. L'équité de ce niveau salarial n'a jamais été contestée.

Nous signalons que le niveau de base de 1975 ramènerait le salaire des juges à 2 % du milieu de l'échelle salariale du plus haut niveau (DM-3) des sous-ministres fédéraux. Le point milieu des DM-3, croyons-nous, reflète le salaire que les règles du marché obligent de verser à des personnes possédant une compétence et des aptitudes remarquables; c'est le cas des juges comme des sous-ministres[4]. Les traitements des juges des cours supérieures sont bien en-deçà du milieu de l'échelle dont il est question. Cette situation devrait être corrigée. Soit dit en passant, le défaut de maintenir le niveau de base de 1975 au cours des années 1976 à 1989 s'est soldé par un manque à gagner

4. Les indemnités versées aux hauts fonctionnaires de la fonction publique fédérale et leurs conditions d'emploi, notamment en ce qui concerne les sous-ministres, font annuellement l'objet de rapports rédigés pour le Premier ministre par le groupe consultatif sur la rémunération de la direction dans la fonction publique (M. James W. Burns, président).

accumulé de 230 000 $ pour les juges des cours supérieures ayant exercé leurs fonctions au cours de ces années.

Les niveaux de salaire recommandés à compter du 1er avril 1989 sont donc les suivants :

• **Juges, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures**	**142 000 $**
• **Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures**	**155 300 $**
• **Juges, Cour suprême du Canada**	**168 600 $**
• **Juge en chef du Canada**	**182 100 $**

V. L'ÉCART SALARIAL ENTRE LES COURS DE COMTÉ ET DE DISTRICT ET LES COURS SUPÉRIEURES

Le projet de loi C-78 (qui a reçu la sanction royale le 12 décembre 1985 sous le chapitre 48 des Lois du Canada de 1985) prévoyait au 1er avril 1985 un écart absolu de 5 000 $ entre les salaires versés aux juges des cours de comté et de district et ceux versés aux juges des cours supérieures. La Commission Guthrie recommandait de maintenir cet écart de 5 000 $.

Cette question a de nouveau été soulevée, mais dans un contexte quelque peu différent. La fusion des tribunaux de première instance établis aux termes de l'article 96 (de la *Loi constitutionnelle de 1867*) a été réalisée ou est imminente dans toutes les provinces sauf la Nouvelle-Écosse.

En outre, depuis 1988, les salaires des juges et des juges en chef de la Cour canadienne de l'impôt, qui n'est pas une cour supérieure, sont maintenant les mêmes que ceux des juges et juges en chef des cours supérieures. Les juges de la Cour canadienne de l'impôt recevaient autrefois le même salaire que les juges et les juges en chef des cours de comté et de district.

Nous croyons qu'il n'existe aucune raison pouvant justifier une différence de salaire entre les juges de première instance nommés par le gouvernement fédéral en fonction du tribunal auxquels ils ont été nommés.

Par conséquent, nous **recommandons que les salaires des juges et des juges en chef des cours de comté et de district soient augmentés pour atteindre le niveau de salaire des juges et des juges en chef des cours supérieures.** Les conséquences de cette recommandation, à compter du 1er avril 1989 seraient :

- **Juges, cours de comté et de district** **142 000 $**
- **Juges en chef et juges en chef adjoints, cours de comté et de district** **155 300 $**

VI. INDEXATION DU TRAITEMENT DES JUGES

Le traitement des juges est indexé conformément à l'article 25 de la *Loi sur les juges*. Aux termes de la formule prévue à cet article, le traitement des juges est automatiquement rajusté le 1er avril de chaque année. Ce rajustement est en fonction de l'évolution annuelle de l'indice de l'ensemble des activités économiques de l'année précédente par rapport à l'année antérieure à l'année précédente, jusqu'à un maximum de 7 %.

L'indice de l'ensemble des activités économiques est publié par Statistiques Canada conformément à la *Loi sur la statistique* et a été adopté par une modification législative apportée en 1987 pour remplacer l'indice composite des activités économiques qui servait à établir le rajustement du traitement des juges. L'indice de l'ensemble des activités économiques servait déjà à établir les rajustements des avantages prévus à la *Loi sur le régime de pensions du Canada* et à établir les traitements en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada* et en vertu de la *Loi sur les traitements*. Nous soulignons qu'en janvier 1990, cette formule a été adoptée par une modification législative comme formule de rajustement du traitement du Gouverneur général.

Nous estimons que l'indice de l'ensemble des activités économiques convient mieux comme formule de rajustement du traitement des juges que l'indice des prix à la consommation. Il en est ainsi peu importe que l'on se base uniquement sur l'indice des prix à la consommation ou conjointement, en moyenne, avec l'indice de l'ensemble des activités économiques. Nous croyons qu'il est plus juste et plus logique de rattacher le rajustement du traitement des juges aux fluctuations des traitements et salaires au Canada selon l'indice de l'ensemble des activités économiques plutôt qu'aux fluctuations du coût de la vie ou du pouvoir d'achat en dollar selon l'indice des prix à la consommation. De plus, la loi prévoit que seul l'indice de l'ensemble des activités économiques sert à établir la formule de rajustement du traitement applicable au gouverneur général, aux lieutenants-gouverneurs, aux sénateurs, aux députés et aux membres du Cabinet fédéral. Nous ne croyons pas nécessaire ou souhaitable d'incorporer l'indice des prix à la consommation dans la formule de rajustement du traitement des juges.

La formule de rajustement du traitement des juges, comme celle applicable aux titulaires des postes mentionnés dans le paragraphe précédent, prévoit une limite de 7 % pour le rajustement annuel automatique. De solides raisons de politique gouvernementale justifient le maintien d'une limite à une formule de rajustement qui prévoit des augmentations annuelles automatiques. En d'autres termes, l'élimination de la limite nuirait aux efforts déployés par le gouvernement pour combattre la montée inexorable des salaires en période d'inflation élevée. Par conséquent, nous nous opposons à l'élimination de la limite de 7 % dans la formule de rajustement du traitement des juges prévue à l'article 25 de la *Loi sur les juges*.

Pour les mêmes raisons, nous nous opposons à toute forme de «mise en réserve» ou de «report des crédits» au titre des rajustements en fonction de l'inflation pour les années où l'évolution annuelle de l'indice de l'ensemble des activités économiques dépasse 7 %, de sorte que ces reports de crédits soient ultérieurement appliqués au rajustement du traitement lorsque l'indice est inférieur à 7 %. De plus, étant donné que la Commission triennale (conformément à l'article 26 de la *Loi sur les juges*) doit étudier si les traitements versés aux juges sont satisfaisants, nous croyons qu'une disposition prévoyant la «mise en réserve» ou le «report des crédits» serait en quelque sorte redondante.

VII. INDEMNITÉS POUR LE NORD CANADIEN

La *Loi sur les juges* a été modifiée en 1981; elle prévoit une indemnité annuelle, sans compte rendu, de 4 000 $ payable à chacun des juges de la Cour suprême du territoire du Yukon et celle des Territoires du Nord-Ouest, à titre d'indemnité de «vie chère» dans ces deux territoires.

Le paragraphe 27(2) de la *Loi sur les juges* a été modifié en 1989; l'indemnité a été portée à 6 000 $. Simultanément, l'indemnité annuelle pour faux frais versée à tous les juges a été portée de 1 000 $ à 2 500 $.[5] Ces augmentations visaient à contrer l'effet de l'inflation.

Vu l'augmentation consentie en 1989, nous ne recommandons aucune augmentation de l'indemnité pour le Nord canadien pour le moment.

Nous nous opposons en outre à l'idée de verser l'indemnité pour le Nord canadien aux juges qui résident dans d'autres régions éloignées ou isolées. Cela tient en partie au fait qu'il serait difficile de déterminer à qui cette indemnité devrait être versée et en partie au fait que nous croyons que les juges d'une même province nommés en vertu de l'article 96 devraient recevoir un traitement égal, de manière à éviter les problèmes liés à l'indépendance ou à la motivation des juges.

5. La Commission souligne que le 21 décembre 1989, le gouverneur en conseil a approuvé un décret (C.P. 1989-2560) modifiant la *Loi sur les juges (allocation de transfert) — Décret d'application* afin d'autoriser de verser, aux juges nommés par le gouvernement fédéral, une aide afférente à la vente de leur maison. Ce décret a été approuvé sous le régime du paragraphe 40(2) de la *Loi sur les juges*. L'aide en matière de vente d'une maison prévoit le paiement d'au plus 10 p. cent de la juste valeur marchande de la résidence principale d'un juge ayant subi une perte par suite de la vente de celle-ci, résultant de l'obligation pour lui de déménager ailleurs au Canada pour répondre aux exigences de l'exercice de ses fonctions judiciaires. La Commission appuie cette modification.

VIII. ALLOCATIONS DE REPRÉSENTATION

Les juges en chef des tribunaux créés aux termes des articles 96 et 101 remplissent un certain nombre de fonctions et d'obligations à titre de représentants de leurs tribunaux respectifs. Les juges en chef, en leur qualité de chef d'un tribunal ou de chef symbolique de l'appareil judiciaire au niveau fédéral ou provincial, sont appelés à exercer des fonctions officielles ou semi-officielles à l'intérieur et à l'extérieur de la juridiction de leur tribunal. Ils peuvent également agir comme hôtes à certaines cérémonies, particulièrement celles auxquelles sont invités les dignitaires judiciaires étrangers.

Avant 1975, les dépenses engagées par un juge en chef en rapport avec de telles activités étaient soit payées par le juge lui-même, soit remboursées à même des fonds attribués par le Parlement au ministère de la Justice avec la permission spéciale du ministre. La première solution était injuste tandis que la deuxième manquait à tout le moins de dignité.

Par conséquent, aux termes de modifications apportées à la *Loi sur les juges* en 1975 et à d'autres modifications subséquentes, une indemnité est versée pour les frais de représentation engagés par les juges en chef des cours visées par l'article 96 et 101 ou par les juges qui agissent à titre de remplaçants, par les juges de la Cour suprême du Canada, ainsi que par les juges principaux des cours suprêmes du territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les indemnités maximales annuelles suivantes peuvent être versées aux juges admissibles aux termes du paragraphe 27(7) de la *Loi sur les juges*:

a)	au juge en chef de la Cour suprême du Canada	10 000 $
b)	aux autres juges de la Cour suprême du Canada	5 000 $
c)	au juge en chef de la Cour fédérale du Canada et aux juges en chef des provinces	7 000 $
d)	aux autres juges en chef	5 000 $
e)	aux juges princiaux des cours suprêmes des territoires	5 000 $

Les allocations de représentation servent, par conséquent, à défrayer le juge pour les dépenses de déplacement et autres engagées dans l'accomplissement de fonctions extra-judicaires.

En 1985, la *Loi sur les juges* a été modifiée pour permettre le remboursement des dépenses engagées par le conjoint qui accompagne le juge en chef ou un autre juge ayant droit au remboursement des frais de représentation pour l'accomplissement de certaines fonctions officielles ou semi-officielles. Le remboursement des dépenses engagées par le conjoint à même les frais de représentation du juge est envisagé dans les situations où la présence du conjoint est nécessaire, notamment lors de la rentrée parlementaire, de la rentrée des tribunaux, d'une réception officielle, d'activités de divertissement pour des dignitaires judiciaires étrangers, de conférences et de séminaires. Les dépenses du conjoint sont assujetties à l'indemnité maximale applicable aux frais de représentation du juge concerné.

Les indemnités maximales pour les frais de représentation n'ont pas été rajustées depuis 1985, au moment où la portée de l'indemnité a été étendue afin de couvrir les dépenses engagées par le conjoint. De façon générale, les indemnités prévues sont devenues insuffisantes, et certains juges en chef sont obligés de supporter les dépenses engagées au nom de la Cour ou au nom du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial.

Par conséquent, nous **recommandons que les indemnités maximales pour les frais de représentation soient portées à 15 000 $ pour le juge en chef de la Cour suprême du Canada, à 10 000 $ pour le juge en chef de la Cour fédérale du Canada et les juges en chef des provinces, et à 8 000 $ pour les autres juges en chef, les juges principaux et les autres juges qui ont droit à l'indemnité.** De plus, nous **recommandons que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin d'autoriser le ministre de la Justice du Canada à approuver le paiement de sommes additionnelles à titre de frais de représentation.**

IX. INDEMNITÉ DE CONFÉRENCE

Les juges nommés par le gouvernement fédéral sont astreints par la loi à participer chaque année à un certain nombre de colloques ayant trait à l'administration de la justice. De plus, la loi autorise expressément les juges à assister à un certain nombre de réunions, de conférences et de colloques ayant trait à l'administration de la justice. Les dépenses entraînées par ces colloques ou réunions peuvent être remboursées à titre d'indemnité de conférence conformément au paragraphe 41(1) de la *Loi sur les juges*. Aucune limite maximale annuelle n'est prévue quant aux montants qui peuvent être ainsi remboursés.

Un certain nombre d'autres séminaires, de conférences et de réunions sont organisés par les juges des cours de comté ou de juridiction supérieure sur une base régionale ou nationale dans le but de favoriser l'échange d'informations relatives à la procédure judiciaire et à la législation nouvelle de même que le perfectionnement professionnel des juges. De plus, les universités, les commissions de réforme de droit et d'autres organismes, notamment le nouveau Centre canadien de la magistrature, organisent des conférences ou des séminaires sur des domaines particuliers du droit auxquels il est profitable que les juges soient autorisés à participer ou à agir comme personnes-ressources. Jusqu'en 1975, aucune disposition législative ne prévoyait le remboursement des dépenses entraînées par la participation à ces conférences. Étant donné que la participation des juges à ces activités améliorerait la qualité de leurs services judiciaires, le paragraphe 41(2) de la *Loi sur les juges* a été adopté cette année-là afin de permettre le remboursement des dépenses raisonnables entraînées par la participation à ces conférences pourvu que ces dépenses soient certifiées par un juge en chef jusqu'à un maximum de 250 $ par juge par année pour chaque cour. Le versement d'indemnités supplémentaires est subordonné à l'approbation du ministre de la Justice du Canada.

En 1977, le paragraphe 41(2) a été modifié pour autoriser le remboursement des frais d'achat de documentation ou de comptes rendus de ces réunions, conférences ou séminaires si le juge n'y a pas assisté. De plus en 1977, une indemnité spéciale de conférence d'un montant de 1 000 $ par un juge par année a été établie pour les juges de la Cour suprême du Canada.

En 1980, l'indemnité annuelle a été portée de 250 à 350 $ par juge pour les cours de comté, de district et les cours supérieures. Étant donné les inconvénients que subissaient les plus petits tribunaux du fait que les indemnités versées dépendaient maintenant du nombre de juges faisant partie du tribunal, un minimum par tribunal a été établi à 3 000 $ par année. L'établissement de ce minimum permettait aux juges des plus petits tribunaux d'assister à ces conférences.

En 1985, étant donné l'augmentation croissante des frais de déplacement, l'indemnité pour les frais de conférence a été augmentée à 500 $ par juge multipliée par le nombre de juges du tribunal avec un minimum de 5 000 $ par tribunal par année.

L'établissement de cette indemnité de conférence a sans aucun doute permis aux juges des tribunaux fédéraux d'améliorer leurs habiletés et leurs connaissances en matière juridique en assistant aux réunions de tribunaux et aux conférences et séminaires de droit. L'évolution constante du droit due, en grande partie, aux décisions judiciaires depuis l'avènement de la *Charte* et à l'adoption de lois nouvelles, oblige tous les juges des tribunaux fédéraux à assister et à participer à des conférences et séminaires afin de maintenir à jour leurs connaissances des lois et pour échanger leurs points de vue avec leurs collègues et les autres avocats partout au pays.

Toutefois, au cours des dernières années, les frais de déplacement et d'hôtel ont dramatiquement augmenté. Étant donné le plafond actuel de 500 $ par juge par tribunal (avec un minimum de 5 000 $ par tribunal), les tribunaux de moyenne et de grande taille, en particulier, ont été obligés d'établir un ordre de priorité parmi leurs juges en ce qui a trait à la participation à ces conférences.

Par conséquent, afin de maintenir le niveau d'excellence des juges, nous **recommandons que l'indemnité annuelle de conférence pour la Cour suprême du Canada soit portée à 1 500 $ par juge et qu'elle soit portée à 750 $ par juge avec un minimum de 7 500 $ par tribunal pour tous les autres tribunaux.**

X. PENSIONS DE LA MAGISTRATURE

Pensions des juges

Sous le régime de l'article 42 de la *Loi sur les juges*, reçoivent une pension égale aux deux tiers de leur dernier traitement les juges qui:

a) démissionnent après avoir exercé leurs fonctions pendant quinze ans et atteignent l'âge de 65 ans;

b) démissionnent après avoir exercé leurs fonctions pendant quinze ans, sans avoir atteint l'âge de 65 ans, et dont la démission sert l'administration de la justice ou l'intérêt national;

c) démissionnent ou sont révoqués pour incapacité par suite d'une infirmité permanente;

d) ont été mis à la retraite d'office et ont exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans.

La pension du juge qui est mis à la retraite d'office après avoir exercé ses fonctions pendant moins de dix ans est calculée au prorata de ce nombre d'années, au dixième près.

Juges surnuméraires

En outre, sous le régime des articles 28, 29 et 30 de la *Loi sur les juges*, il est loisible à un juge d'opter pour le statut de juge surnuméraire. Selon ce système, le simple juge qui est âgé d'au moins 65 ans et justifie d'au moins quinze ans d'ancienneté dans la magistrature fédérale, ou qui a atteint l'âge de 70 ans et justifie d'au moins dix ans d'ancienneté dans cette magistrature, peut choisir ce statut. Dans la plupart des cas, il se verra attribuer une charge de travail moins lourde. Toutefois, il continue d'avoir droit au montant total de son traitement jusqu'à sa mise à la retraite d'office ou jusqu'à ce qu'il cesse par ailleurs d'exercer ses fonctions, auquel moment il recevra sa pension. Les juges en chef et juges en chef adjoints qui décident d'opter pour le statut de juge surnuméraire n'ont le droit de recevoir, au titre de ces fonctions, que le traitement d'un simple juge, bien que leur pension soit par la suite fondée sur le montant de la pension alors versée aux juges en chef et juges en chef adjoints. Le système des juges surnuméraires assure la

continuité au sein de la magistrature, tout en rendant disponibles des postes qui ne le seraient par ailleurs pas avant la retraite de leur titulaire. Tous les juges nommés par le gouvernement fédéral, sauf les juges de la Cour suprême du Canada, ont le droit d'opter pour le statut de juges surnuméraires. A l'heure actuelle, 12 p. cent environ des juges nommés par le gouvernement fédéral sont des juges surnuméraires.

A. Cotisations

En 1975 les juges, pour la première fois, ont été tenus de verser une cotisation au titre de leur pension prévue par la loi. Les modifications apportées en 1975 à la *Loi sur les juges* (article 50 actuel) exigent des juges nommés avant le 17 février 1975 (date de la première lecture de cette loi modificatrice) qu'ils versent une cotisation égale à 1,5 p. cent de leur traitement annuel afin d'aider à défrayer le coût de la majoration des pensions versées au conjoint survivant et autres personnes à charge. Ces juges ne sont pas tenus de verser une cotisation relative à leur propre pension ou à l'indexation de leur pension sur le coût de la vie. Les juges nommés à compter du 17 février 1975 versent une cotisation de 6 p. cent de leur traitement annuel au titre de leur propre pension et de celle de leur conjoint survivant et autres personnes à charge. En outre, ils versent 1 p. cent de leur traitement afin d'aider à subvenir à l'indexation des pensions sur le coût de la vie. L'indexation des pensions est prévue par la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (L.R.C. 1985, c. S-24).

Dans l'arrêt *Beauregard*[6], la Cour suprême du Canada a éclairci deux questions: celle du pouvoir du Parlement, sur le plan constitutionnel, d'obliger les juges à verser des cotisations raisonnables afférentes à leurs pensions, et celle de la légalité des cotisation différentielles fondées sur la date de leur nomination.

Pendant plus d'un siècle après la Confédération, et longtemps avant son instauration, des pensions étaient versées aux juges retraités ayant été nommés par le gouvernement fédéral, ou à ceux qui avaient démissionné pour incapacité par suite d'une infirmité permanente. Ces pensions étaient payées à même le Trésor. Jusqu'à l'adoption en 1975 de l'article 50 de la *Loi sur les juges*, ceux-ci n'étaient tenus de verser aucune cotisation en vue de financer leurs pensions.

Nous avons déjà fait mention de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* , exigeant que le Parlement fixe et paie les salaires, allocations et pensions des juges. Aux termes d'une loi sanctionnée le 22

6. Précité, chapitre IV, note 3.

mai 1868 le Parlement, en application de cet article, a fixé et payé les salaires, allocations, pensions et autres sommes d'argent payables aux juges des provinces de Québec, d'Ontario, de Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, conformément aux annexes de cette loi.

Relativement aux pensions, il était prévu que dans le cas où l'un ou l'autre des juges y mentionnés «a continué d'agir comme juge de l'une ou plusieurs des cours supérieures de loi ou d'équité ou de la cour de vice-amirauté dans l'une des dites provinces pendant quinze ans ou plus, ou sera devenu affligé de quelque infirmité permanente qui l'empêche de remplir utilement ses fonctions, alors dans le cas où ce juge se démettra de sa charge, Sa Majesté pourra, par lettres patentes sous le grand sceau du Canada, énonçant la période pendant laquelle ce juge a exercé ses fonctions, ou l'infirmité permanente qui l'empêche de les exercer, accorder à tel chancelier, vice-chancelier ou juge une pension égale aux deux tiers du salaire attaché à la charge qu'il occupait au moment de sa démission, cette pension devant commencer à lui être payée immédiatement après sa démission et continuer ensuite à lui être ainsi payée, sa vie durant, à même tous deniers non affectés formant partie du fonds consolidé de revenu du Canada, et au prorata pour toute période de moins d'une année.»[7]

Ces salaires et pensions devaient remplacer les salaires et les allocations de retraite qu'avaient prévus antérieurement le chapitre 10 des Statuts refondus de l'ancienne province du Canada.

Au cours des années 1868 à 1975, c'est-à-dire pendant 107 ans, aucune des dispositions adoptées par le Parlement du Canada en application de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'exigeait de la part des juges une cotisation en vue de financer leurs pensions. Elles n'exigeaient non plus des juges aucune cotisation au titre des prestations de décès versées aux conjoints ou aux enfants à charge.

Jusqu'en mars 1961, les juges des cours de juridiction supérieure et des cours de comté n'étaient pas assujettis à la retraite obligatoire. C'est le Parlement du Royaume-Uni qui, le 20 décembre 1960, a adopté un texte modifiant la Constitution canadienne, devant entrer en vigueur le 1er mars 1961, décrétant la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans[8]. Dix ans plus tard, l'âge de la retraite des juges des cours de comté et de district a été fixé à 70 ans, sauf dans le cas des juges des cours de comté et de district qui exerçaient leurs fonctions le 6 octobre 1971, pour lesquels l'âge de la retraite restait fixé à 75 ans.

7. S.C. 1868, ch. 33, art. 2 et 3. Voir aussi S.R.C. 1886, ch. 138, art. 14 et 15; S.C. 1875, ch. 11 art. 7; S.C. 1903, ch. 29; et S.C. 1944-45, ch. 45.
8. 9 Eliz. II, ch. 2 (R.-U.)

Cette situation fut modifiée de fond en comble le 17 février 1975, avec le dépôt de la *Loi de 1975 modifiant le droit statutaire (Pensions de retraite)*, sanctionnée le 20 décembre 1975.[9] L'insertion en 1975 de l'article 50 dans la *Loi sur les juges* a apporté des modifications sans précédent quant à la rémunération des juges des cours de juridiction supérieure et de comté du Canada. Il prévoyait que les juges nommés avant le 17 février 1975 seraient tenus de verser au Trésor 1,5 p. cent de leur traitement. Les juges nommés après le 16 février 1975 seraient tenus de verser au Trésor 6 p. cent de leur traitement et, en outre, 0,5 p. cent de leur traitement au compte des prestations de retraite supplémentaires (afin d'aider à subvenir à l'indexation des pensions sur le coût de la vie), devant, en janvier 1977, être porté à 1 p. cent, de sorte que ces juges seraient tenus de verser au total une cotisation de 7 p. cent de leur traitement.

Dans une lettre du 17 février 1975, le ministre de la Justice de l'époque a informé les juges alors en exercice que leurs cotisations de 1,5 p. cent étaient versées (TRADUCTION) «au titre des majorations de pensions destinées aux conjoints survivants et autres personnes à charge». En outre, selon cette lettre, (TRADUCTION) «la personne nommée à une fonction judiciaire à compter d'aujourd'hui» verserait, au titre de la pension pouvant par la suite être payée au juge et à ses personnes à charge, une cotisation annuelle fixée à 6,5 p. cent devant, le 1er janvier 1977, être portée à 7 p. cent.

Cette évolution a fait l'objet de critiques dans les rapports de deux comités consultatifs antérieurs et dans celui d'une commission triennale nommés par le ministre de la Justice. Effectivement, chacun des comités et chacune des commissions nommés après les modifications apportées en 1975 à la *Loi sur les juges* ont étudié la question des cotisations versées par la magistrature au titre des pensions. Le Comité Dorfman (1978), le Comité De Grandpré (1981) et la Commission Lang (1983) ont recommandé soit de réduire (Commissions Dorfman et Lang) soit d'éliminer (Commission De Grandpré) ces cotisations. La Commission Guthrie (1986) a recommandé le maintien à leur niveau actuel des cotisations des juges.

Nous sommes d'accord avec la recommandation du Comité De Grandpré voulant que l'on élimine les cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions, et nous souscrivons ainsi aux motifs énoncés par ce Comité.

---

9. S.C. 1974-75-76, ch. 81, art. 100, modifiant la *Loi sur les juges* par l'insertion du nouvel article 29.1 (article 50 actuel).

Nous constatons que les modifications apportées en 1975 ont ébranlé le moral des juges et ont créé un désaccord entre ceux qui, aux yeux d'une foule de personnes, constituaient deux catégories de juges. Des juges devant assumer la même charge de travail et occupant souvent des bureaux contigus ont constaté tout à coup que le montant net de leur traitement n'était plus le même. Ce malaise persiste actuellement, sauf que la différence entre les traitements annuels se chiffre maintenant à plus de 7 300 $. Comme l'affirmait le Comité Dorfman à la page 34 de son rapport:

> «Les effets de la modification apportée à cet égard à la *Loi sur les juges* en 1975 préoccupent quelque peu le Comité. Rappelons que le nouveau texte exige que les juges nommés après le 16 février 1975 versent au Fonds du revenu consolidé une contribution égale à six pour cent de leur traitement et que ceux nommés avant le 17 février 1975 y versent une contribution égale à un et demi pour cent de leur traitement. Cette modification a eu pour effet de réduire, et de façon inégale, le traitement des juges. La disparité ainsi créée entre les revenus nets des divers juge siégeant au même tribunal est, comme nous l'avons souligné, une source de préoccupations pour beaucoup de juges».

Dans une lettre en date du 20 décembre 1979 (voir l'annexe C) le ministre de la Justice de l'époque, le sénateur Jacques Flynn, a informé les juges que le gouvernement avait décidé quelque temps auparavant de déposer, le 17 décembre 1979, une loi modifiant la *Loi sur les juges* et donnant suite aux recommandations du Comité Dorfman. Toutefois, il regrettait que la dissolution du Parlement ait empêché la mise en oeuvre de cette décision.

Le rapport du Comité De Grandpré, aux pages 16 et 17, affirmait ce qui suit:

> «...on a créé deux catégories de juges en ce qui a trait à la seule rémunération. Il est évident que ces juges feront souvent non seulement le même *genre* de travail, mais qu'ils feront aussi le *même* travail, qu'ils entendront les mêmes causes. Ils jouissent des mêmes pouvoirs, des mêmes privilèges et du même statut. Jusqu'à 1975, les conditions régissant la rémunération des juges de tribunaux ayant une juridiction comparable étaient analogues. Il est maintenant évident que la rémunération nette de l'un ou deux des trois membres d'un tribunal siégeant en appel pourrait être de 5,5 p. cent inférieure à celle des autre membres parce que sa nomination est plus récente et qu'il doit verser une contribution de 7 p. cent au lieu d'une contribution de 1,5 p. cent. Il est certain que les juges doivent être rémunérés suivant le principe du salaire égal

à travail égal. Deuxièmement, les conséquences de cette mesure ont nui au moral.»

La Commission Lang a aussi fait mention de l'effet négatif de la disparité des cotisations exigées des juges, fondée sur la date de leur nomination. A la page 9 de son rapport, la Commission Lang déclarait ce qui suit:

> «La Commission estime que les pensions des juges constituent une partie importante de la rémunération totale qui leur est versée. Nous ne croyons pas que le paiement de contributions affecte de quelque façon que ce soit l'indépendance de la magistrature. Toutefois, comme l'ont déjà conclu les comités consultatifs antérieurs, nous considérons que l'écart qui existe depuis longtemps entre les traitements des juges exécutant les mêmes fonctions est inopportun et contribue à la création de deux classes parmi les juges.»

Nous sommes d'accord avec les observations précitées, tirées des rapports Dorfman, De Grandpré et Lang. De plus nous soulignons que même la Commission Guthrie, qui recommandait le maintien du statu quo en matière de cotisations versées par les juges, fondait cette recommandation sur l'adoption de l'ensemble de ses recommandations, ce qui ne fut pas le cas.

Nous estimons que l'imposition, en 1975, des cotisations au titre des pensions a, en outre, mis fin à un système des pensions ne comportant aucune cotisation qui, avant 1975, avait incité des avocats chevronnés à renoncer aux années les plus rentables de leur carrière dans le secteur privé pour accepter d'être nommés juges.

Assurant sa sécurité sa vie durant, la pension ne comportant aucune cotisation constituait pour l'avocat une compensation raisonnable, puisque le revenu qu'il tirait de l'exercice de sa profession était presque toujours supérieur au traitement d'un juge. L'imposition des cotisations réduit nettement la valeur de la pension en tant qu'encouragement à entreprendre une carrière dans la magistrature.

Les juges n'ont jamais été indemnisés pour la perte de l'avantage que constituait la pension exempte de cotisations. Ne croyons pas que les majorations de traitement des juges qui sont entrées en vigueur en 1975 les aient dédommagés en partie des retenues relatives aux pensions. Le niveau des traitements versés aux juges avait subi une érosion considérable par suite de l'inflation des années 1971 à 1975; le fait de porter les traitements à 53 000 $ en 1975 coïncidait à peu près exactement avec un rajustement hypothétique du traitement de 1971 à

l'évolution de l'indice des prix à la consommation. La retenue au titre des pensions a donc eu pour effet d'introduire, dans la structure des traitements, une réduction de 1,5 p. cent pour les juges nommés avant 1975 et de 7 p. cent pour les juges nommés après le 16 février 1975. On fixait ainsi le niveau des traitements en deçà du niveau (réajusté selon l'évolution annuelle de l'indice agrégé des activités économiques) que l'on avait accepté en 1975 comme tenant compte équitablement de l'inflation depuis 1971.

Le paiement aux juges de pensions ne comportant pas de cotisations s'appuie sur d'autres arguments fort persuasifs, en particulier sur une réalité historique: les juges ont toujours bénéficié d'un régime non capitalisé.

Au Canada, les juges, tout comme leurs collègues d'autres administrations se rattachant aux traditions de la common law, sont habituellement nommés à peu près au milieu de leur carrière de juristes et sont choisis parmi les avocats réputés pour leur compétence. Contrairement à leurs collègues de plusieurs administrations de droit civil, ce ne sont pas des magistrats de carrière; ils n'exercent pas leurs fonctions assez longtemps pour pourvoir, au moyen de leurs cotisations, à un régime de retraite par capitalisation. En somme, le montant des pensions versées aux juges et aux conjoints survivants n'est calculé ni selon la durée de leurs fonctions ni selon le total des cotisations qu'ils ont versées. Ces cotisations ne sont pas portées à leur crédit; elles ne sont ni ne peuvent être placées dans un fonds de capitalisation destiné à payer les pensions des juges. De toute évidence, les prestations versées aux juges à la retraite ou aux conjoints survivants constituent plutôt des versements ne provenant pas d'un fonds de capitalisation [«annuities»] que des pensions proprement dites. Parler de ces versements ou termes de pensions véritables, c'est embrouiller la question de savoir qui est responsable de l'apport des fonds à y verser.

Par conséquent, le régime de pensions des juges diffèrent nettement des régimes de retraite des employés des secteurs public et privé. Ces différences éliminent tous les motifs valables de retarder l'amélioration du régime de pension des juges que recommande le présent rapport, alors même que ces motifs se fonderaient sur la nécessité d'envisager d'apporter des réformes plus vastes aux modalités des régimes de retraite de la fonction publique.

Soulignons que par le passé, au moins depuis 1870, les régimes de pension de la fonction publique fédérale étaient fondés sur des cotisations alors que les juges, comme nous l'avons vu, ont eu droit jusqu'en 1975 à des pensions ne comportant pas de cotisations. Cette

différence sur le plan historique est au plus haut point raisonnable et justifiée par suite du rôle exceptionnel des juges au sein de notre société et de leur indépendance par rapport aux autres secteurs du gouvernement.

En outre, la Commission, dans le contexte des cotisations au titre des pensions des juges et des survivants, a envisagé la question des prestations de retraite supplémentaires, que l'on qualifie d'élément d'indexation des pensions. Tout comme le Comité De Grandpré, cette Commission estime que l'ensemble des prestations de retraite ne doit nécessiter aucune cotisation, la logique exige donc que les juges ne versent aucune cotisation au titre des prestations de retraite supplémentaires. Signalons que parmi tous les groupes dont les pensions étaient indexées sous le régime de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*, seuls les juges et le gouverneur général n'étaient pas tenus de verser des cotisations au titre de l'indexation des pensions lors de l'introduction, en 1970, de cette nouvelle prestation. Les juges nommés avant le 17 février 1975 ne fournissent encore aucune cotisation au titre de l'indexation; ils y ont pourtant droit. Par conséquent, l'on établit déjà une distinction entre les juges et d'autres groupes ayant droit à l'indexation sous le régime de la *Loi sur les prestations de retraites supplémentaires.*

Il y a, pour la Commission, un autre motif de croire qu'à l'heure actuelle, il serait raisonnable de ne plus exiger, de la part des juges, des cotisations au titre des pensions. Au moment de l'adoption et de l'entrée en vigueur du projet de loi C-52, comprenant des modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, déposé à la Chambre des communes le 13 décembre 1989, les juges n'auront plus droit, au titre de leurs cotisations dans le cadre du régime enregistré d'épargne-retraite (R.E.E.R.), qu'à une exonération de 600 $. Les juges ont actuellement le droit de verser des cotisations au titre d'un R.E.E.R. et de déduire, aux fins de l'impôt sur le revenu, le montant de la limite applicable aux travailleurs indépendants (se chiffrant actuellement à 7 500 $ et, selon les prévisions, devant être porté à 15 500 $ d'ici à 1995), droit dont ils jouissent depuis 1978. Aux termes du paragraphe 8308(9) du règlement d'application projeté des nouvelles modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la déduction afférente à leur cotisation au titre du R.E.E.R. sera limitée à 600 $ par année.

Le R.E.E.R. était attrayant pour un juge pour plusieurs raisons. La plus importante de ces raisons était la possibilité d'accroître le montant de la pension versée au conjoint survivant à la suite du décès d'un juge en exercice (alors que la pension est réduite au tiers de la rémunération du juge) ou d'accroître le montant de la pension versée au conjoint

survivant à la suite du décès d'un juge en retraite (alors que la pension est réduite de 50 p. cent). En outre, la possibilité de déduire et de varier le montant de la cotisation au titre du R.E.E.R. est un élément positif qui fait que les fonctions de la magistrature sont attrayantes pour un avocat compétent.

Pour le juge qui fournit actuellement des cotisations au titre d'un R.E.E.R., la mise en application des propositions fiscales du projet de la loi C-52 élimine à peu près entièrement un avantage dont les juges pouvaient se prévaloir jusqu'ici — le droit d'accumuler des prestations à imposition différée, afin d'accroître le montant de leur pension et le montant de la pension réduite de leur conjoint survivant. Nous estimons que l'élimination, pour les juges, des cotisations au titre des pensions, aiderait à les indemniser de la perte imminente de la quasi-totalité des droits, dont ils jouissaient depuis longtemps, en matière de cotisations déductibles afférentes au R.E.E.R.

Le paiement obligatoire de cotisations à compter de 1975, par les juges nommés par le gouvernement fédéral, est contraire aux traditions de la magistrature des pays de la common law; elle les place dans une catégorie distincte par rapport à leurs collègues du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Australie, dont les pensions ne comportent aucune cotisation.

Pour tous ces motifs, la Commission estime qu'il y a lieu de remettre en vigueur le régime des pensions ne comportant aucune cotisation, et ce, pour plusieurs raisons: politiques en matière de pensions; perspective historique et traditions; caractère exceptionnel de la rémunération et du recrutement des juges; incitation de ceux-ci à exercer leurs fonctions à titre permanent. On encouragerait ainsi les avocats à accepter d'être nommés juges et l'on inciterait les juges en exercice à reporter la date de leur retraite et à continuer de servir la collectivité.

Pour ce qui est de ce dernier point, le fait d'encourager les juges à reporter la date de leur retraite, soulignons que certains juges qui pourraient démissionner et toucher la totalité d'une pension se chiffrant aux deux tiers de leur traitement, mais qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite obligatoire, continuent d'exercer leurs fonctions pendant plusieurs années, souvent jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans. (C'est souvent à titre de juges surnuméraires qu'ils continuent d'exercer leurs fonctions après la date à laquelle ils commencent d'avoir droit à la pension). A l'heure actuelle, la *Loi sur les juges* ne met fin à leur obligation de verser, au titre de leur pension, des cotisations se chiffrant soit à 7 p. cent, soit à 1,5 p. cent de leur traitement, bien qu'ils aient

atteint l'âge et exercé les fonctions leur donnant droit à la totalité de leur pension. En contrepartie de ces cotisations supplémentaires, ces juges ne touchent aucune prestation additionnelle au titre de leur pension, si ce n'est qu'ils toucheront à la longue des prestations marginalement supérieures, au moment où ils prendront leur retraite, en touchant les deux tiers de leur traitement indexé.

La Commission **recommande l'élimination des cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions.** Nous ne recommandons pas de rembourser aux juges les cotisations qu'ils ont versées jusqu'ici au titre des pensions.

B. La «règle des quatre-vingts»

La «règle des quatre-vingts» est une méthode, tenant compte à la fois de l'âge et des années de service de l'intéressé, qui sert à établir son admissibilité à la retraite. Cette règle se retrouve actuellement, dans une certaine mesure, dans la *Loi sur les juges*. Le juge qui a atteint l'âge de 65 ans et qui a exercé des fonctions judiciaires pendant au moins quinze ans est admissible soit à la retraite, soit au statut de juge surnuméraire. Le juge qui a atteint l'âge de 70 ans et a exercé ses fonctions pendant au moins dix ans a droit au statut de juge surnuméraire (mais non à la retraite).

La Commission Guthrie a recommandé l'extension de la «règle des quatre-vingts» de manière à permettre la retraite avec le plein montant de la pension, mais non le droit au statut de juge surnuméraire, pour les candidats ayant atteint un certain âge et ayant exercé des fonctions judiciaires pendant un certain nombre d'années : âge de 60 ans et 20 ans d'exercice; 61 et 19; 62 et 18; 63 et 17, et 64 et 16. Le Comité conjoint sur les avantages des juges et le Comité permanent de l'Association du Barreau canadien ont tous deux proposé que le présent comité étende la portée des recommandations de la Commission Guthrie pour y inclure le droit au statut de juge surnuméraire.

Nous ne sommes d'accord ni avec la recommandation de la Commission Guthrie, ni avec les observations que l'on nous a présentées au sujet de la «règle des quatre-vingts». Nous convenons que la loi actuelle était fondée sur l'accession à la magistrature à un âge plus avancé. Elle ne tient nullement compte de ceux qui acceptent d'être nommés juges peu après ou même avant la quarantaine. Toutefois, nous estimons que dans l'ensemble, ce fondement demeure tout à fait raisonnable et réaliste.

De plus, un jeune avocat sait fort bien que s'il devient juge, l'on s'attend et l'on exige qu'il demeure en fonction jusqu'à l'âge de 65 ans pour être admissible à une pension ou au statut de juge surnuméraire. Nous estimons qu'il y a lieu de maintenir à 65 ans l'âge d'admissibilité à ces avantages qui, compte tenu de l'exigence d'exercer ses fonctions pendant au moins quinze ans, reposent sur le postulat essentiel voulant que l'avocat qui accepte d'être nommé juge s'engage dans cette voie pour le reste de sa vie. De plus, nous nous opposons à ce qu'un juge exerce ses fonctions pendant plus de dix ans à titre de juge surnuméraire.

C'est pourquoi nous **recommandons de maintenir à la fois l'âge de 65 ans et l'exercice des fonctions judiciaires pendant 15 ans, à titre de critères d'admissibilité du juge soit à la pension, soit au statut de juge surnuméraire. Nous recommandons que le juge soit autorisé à exercer ses fonctions à titre de juge surnuméraire lorsqu'il a atteint l'âge de 70 ans et a exercé ses fonctions pendant 10 ans.**

C. Pensions accordées au conjoint survivant (pensions de réversion)

Sous le régime du paragraphe 44(1) de la *Loi sur les juges* est accordée, au conjoint survivant du juge, une pension viagère égale au tiers de son traitement. Aux termes du paragraphe 44(2) est accordée, au conjoint survivant du juge à la retraite qui touchait une pension au moment de son décès, une pension viagère égale à la moitié de la pension de ce juge. Ces deux catégories de pensions sont indexées conformément aux dispositions de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires.*

Tout comme les membres de la Commission Guthrie, nous estimons que les prestations versées aux survivants sous le régime de la *Loi sur les juges* devraient tenir compte davantage de la valeur courante des prestations versées aux survivants dans le cadre d'un grand nombre de régimes de pensions privés et des textes législatifs fédéraux et provinciaux ayant trait aux prestations et aux normes en matière de pensions. Par conséquent, nous **recommandons que le conjoint survivant d'un juge en exercice qui décède ait droit à une pension viagère égale à 40 p. cent** (et non pas au tiers) **du salaire du juge au moment de son décès.** En outre, nous **recommandons que le conjoint survivant d'un juge à la retraite qui décède alors qu'il reçoit une pension, ait droit à une pension viagère égale à 60 p. cent** (et non pas à la moitié) **du montant de la pension de ce juge à la retraite au moment de son décès.** Il y aurait lieu de rajuster en conséquence les prestations versées aux enfants y admissibles. Ces majorations des prestations aux survivants ne devraient s'appliquer qu'aux survivants ne touchant pas de prestations au moment

de l'entrée en vigueur des modifications qu'il faudra apporter à la *Loi sur les juges.*

D. Remboursement des cotisations versées au titre des pensions

La *Loi sur les juges* (aux paragraphes 51(1), (2) et (3)) et la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaire* (à l'article 6) prévoient, dans certaines situations, le remboursement des cotisations qu'un juge a versées au titre de sa pension. Aux termes du paragraphe 51(4) de la *Loi sur les juges*, les intérêts composés, exigibles sur le montant des cotisations remboursées, sont calculés au taux de 4 p. cent l'an.

Tout comme les membres de la Commission Guthrie, nous estimons que ce taux est inéquitable et très souvent irréaliste. C'est pourquoi nous **recommandons que les intérêts composés exigibles sur le montant des cotisations remboursées soient calculés à un taux devant varier selon les besoins de manière à tenir compte des «taux prescrits»**[10]. Dans le cas où aucun taux prescrit n'est en vigueur, il y aurait lieu de calculer ces intérêts à un taux comparable, au cours de l'année considérée, à la moyenne du rendement équivalent de bons du Trésor à trois mois du gouvernement du Canada.

E. Les juges de la Cour suprême du Canada

Les juges de la Cour suprême du Canada ne peuvent choisir d'exercer les fonctions à titre de juge surnuméraire. Nous acceptons que l'application d'un tel régime à la Cour suprême soulèverait de sérieux problèmes et s'avérerait certainement inapproprié. Certes, la Cour pourrait alors compter sur un plus grand nombre de juges; ceci dit, la finalité de ses décisions serait ébranlée dans la mesure où elles ne seraient pas rendues par des membres «en titre» de la Cour. En outre, la présence de juges surnuméraires pourrait perturber le niveau de collégialité dont la cour jouit précisément parce qu'elle ne compte que neuf juges.

Vu l'énormité de la somme de travail et l'importante responsabilité qui échoient aux juges de la Cour suprême du Canada, plusieurs options ont été proposées au cours des années pour assouplir les dispositions de la *Loi sur les juges* concernant la retraite des juges de la Cour suprême. La Commission Guthrie recommandait l'adoption d'une disposition visant particulièrement les juges de la Cour suprême, précisément parce qu'ils ne peuvent choisir d'exercer les fonctions de juge surnuméraire.

10. Voir la partie XLIII (articles 4300 et 4301) du *Règlement de l'impôt sur le revenu.*

La Commission recommandait qu'un juge âgé de 70 ans et ayant siégé au moins dix ans à la Cour suprême, puisse prendre sa retraite et toucher 90 % de son traitement jusqu'à l'âge de 75 ans; la rente versée annuellement serait ensuite ramenée à la norme, soit les deux-tiers du traitement.

Nous ne sommes pas convaincus que la recommandation de la Commission Guthrie est nécessairement la meilleure façon de régler le problème de l'incapacité des juges de la Cour suprême de choisir d'exercer les fonctions de juge surnuméraire; par conséquent, nous n'appuyons pas cette recommandation pour le moment.

F. L'option de la pension garantie

La Commission Guthrie recommandait qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer, une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite, établie selon des calculs actuariels. La recommandation visait à mitiger les graves conséquences découlant du décès qui survient tôt après la retraite. Actuellement, le montant versé à l'épouse serait amputé de la moitié du montant auquel un pensionné décédé aurait eu droit (ou réduite de 40 % si notre recommandation figurant au point C précité est mise en oeuvre); le juge aurait reçu beaucoup moins que ce à quoi il aurait eu droit au cours des années.

Nous sommes d'accord avec la Commission Guthrie qu'il serait préférable de mettre en oeuvre l'option d'une pension garantie pour les juges à la retraite. Par conséquent, nous **recommandons qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite établie selon des calculs actuariels.** À l'expiration de la période garantie de dix ans, la pension du conjoint survivant serait réduite à 50 % (ou 60 % conformément à notre recommandation figurant au point C précité) du montant initial de la pension (réduit selon des calculs actuariels). Le montant de la pension initiale serait versé pendant dix ans au conjoint survivant, aux enfants admissibles ou à la succession, le cas échéant. Soulignons qu'une telle option n'entraînerait pas de frais additionnels.

G. Indexation des pensions

Les pensions des juges, y compris celles des conjoints survivants et des enfants admissibles, sont indexées conformément à une formule complexe prévue à la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*. Cette dernière loi s'applique à plusieurs retraités de la fonction

publique ainsi qu'aux députés, aux lieutenants-gouverneurs et aux Gouverneurs généraux à la retraite. C'est le président du Conseil du Trésor qui administre cette loi.

La Commission Guthrie avait recommandé que les dispositions relatives à l'indexation des pensions des juges soient incorporées à la *Loi sur les juges* au lieu de figurer dans la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires.* Nous ne pouvons souscrire à cette recommandation. Nous croyons que le Parlement, qui est tenu aux termes de la Constitution de déterminer les pensions des juges, remplit ses obligations, dans la mesure où celles-ci visent l'indexation des pensions, peu importe que l'indexation des pensions des juges soit prévue à la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* ou à la *Loi sur les juges.* Le principe de l'indexation des pensions versées aux juges n'est pas plus protégé ou susceptible de modification selon qu'il est intégré à une loi ou à une autre. Nous soulignons également que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, qui a examiné le rapport déposé par la Commission Guthrie devant le Parlement en 1987, n'avait pas accepté la recommandation visant à incorporer dans la *Loi sur les juges* les dispositions relatives à l'indexation des pensions des juges.

XI. LES ANCIENS JUGES EN CHEF QUI AGISSENT COMME JUGES SURNUMÉRAIRES OU SIMPLES JUGES

Les paragraphes 29(4) et 30(4) de la *Loi sur les juges* prévoient que les juges en chef et les juges en chef adjoints qui choisissent de devenir juges surnuméraires ont droit au traitement attaché à ce poste. Les paragraphes 31(4) et 32(4) prévoient que les juges en chef et les juges en chef adjoints, qui ont exercé cette fonction depuis au moins cinq ans, qui choisissent de devenir simples juges ont également droit au traitement attaché à ce poste. Il a été proposé à cette commission qu'un ancien juge en chef qui choisit de devenir juge surnuméraire ou simple juge devrait continuer de recevoir le traitement attaché au poste de juge en chef. Nous nous opposons à cette proposition. Nous estimons que le salaire versé doit correspondre aux fonctions occupées et aux tâches exécutées.

De plus, nous soulignons que lorsque les anciens juges en chef prennent leur retraite, les pensions auxquelles ils ont droit aux termes des paragraphes 43(1) et 43(2) sont établies en fonction du traitement attaché au poste de juge en chef au moment de leur retraite. Cela est tout à fait logique; étant donné qu'ils ont occupé un poste de chef, ils méritent des pensions plus élevées.

XII. L'IMPOSITION DES NOUVEAUX JUGES

Dans l'année suivant sa nomination à la magistrature, un avocat de pratique privée va généralement devoir faire face à des paiements d'impôts inhabituels et considérables. Cette importante charge fiscale résulte du fait qu'il doit payer l'impôt sur le revenu professionnel gagné au cours de l'exercice financier antérieur à sa nomination et sur les gains en capital imposables et la récupération de l'allocation du coût en capital sur la disposition présumée de biens, de même que sur les gains en capital imposables découlant de la disposition d'une participation dans une société. De plus, les revenus réalisés entre la dernière fin d'exercice et la date de nomination (les gains de la période «tampon»), les travaux en cours non facturés et la réserve s'appliquant aux sommes à recevoir pour 1971 (s'il y a lieu) devront être ajoutés au revenu imposable.

Il importe de souligner que généralement, les avocats nommés à la magistrature sont des professionnels de grande réputation dans la communauté juridique au pinacle ou presque de leur capacité de gagner des revenus. Les montants susmentionnés constituant un revenu substantiel aux fins de l'impôt doivent être ajoutés au salaire du juge. Par conséquent, le revenu imposable de cette personne sera très élevé dans l'année suivant sa nomination. La plus grande partie de ce revenu sera imposée au taux le plus élevé.

Par le passé, la charge fiscale des nouveaux juges était encore plus lourde. Ce n'est que depuis 1984, suite au rapport de la Commission Lang, que l'article 24.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été adopté pour alléger le fardeau fiscal des juges. Ces dispositions législatives autorisent le nouveau juge à reporter à l'année suivant sa nomination une partie du revenu tiré de l'exercice professionnel du dernier exercice financier. En d'autres termes, l'article 24.1 permet l'étalement de la charge fiscale sur l'année de la nomination et la suivante.

En dépit de l'article 24.1, l'avocat qui envisage une nomination à la magistrature peut encore hésiter, étant donné l'énorme et inévitable charge fiscale à laquelle il devra faire face dans les deux années qui suivront sa nomination dans le cas où il accepterait. Selon nous, un ensemble de mesures financières englobant non seulement un traitement

et des avantages sociaux alléchants mais également des mesures fiscales avantageuses sont un élément essentiel à une stratégie qui vise à attirer les meilleurs avocats à la magistrature.

Par conséquent, nous **recommandons que les négociations entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances se poursuivent afin de parvenir à alléger le fardeau fiscal des nouveaux juges.**

XIII. CONCLUSION

Le système d'examen triennal a été institué par le Parlement en vue de réduire l'influence de la partisanerie politique sur la détermination et le rajustement de la rémunération des juges et en vue de renforcer le principe de l'indépendance de la magistrature. En retardant la mise en oeuvre des recommandations d'une commission triennale ou en les ignorant largement, l'on porte atteinte à l'intégrité de cet examen et l'on en réduit considérablement l'efficacité, ce qui est contraire à la fois aux intentions du Parlement et à l'intérêt public.

XIV. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Qu'après le dépôt des rapports de cette commission et des commissions triennales subséquentes, de faire connaître rapidement au Parlement les mesures que le gouvernement entend prendre en regard des différentes recommandations contenues dans les rapports ou, le cas échéant, de faire connaître rapidement le désaccord du gouvernement sur une ou plusieurs des recommandations (chapitre III).

2. Que dès le dépôt en Chambre de la loi de mise en oeuvre des recommandations de la commission triennale, le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour assurer son adoption rapide (chapitre III).

3. Les niveaux de salaire recommandés à compter du 1er avril 1989 sont donc les suivants (chapitre IV):

   - **Juges, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures** **142 000 $**
   - **Juges en chef et juges en chef adjoints, Cour canadienne de l'impôt, Cour fédérale du Canada et cours supérieures** **155 300 $**
   - **Juges, Cour suprême du Canada** **168 600 $**
   - **Juge en chef du Canada** **182 100 $**

4. Que les salaires des juges et des juges en chef des cours de comté et de district soient augmentés pour atteindre le niveau de salaire des juges et des juges en chef des cours supérieures. Les conséquences de cette recommandation, à compter du 1er avril 1989 seraient (chapitre V):

   - **Juges, cours de comté et de district** **142 000 $**
   - **Juges en chef et juges en chef adjoints, cours de comté et de district** **155 300 $**

5. Que les indemnités maximales pour les frais de représentation soient portées à 15 000 $ pour le juge en chef de la Cour suprême

du Canada, à 10 000 $ pour le juge en chef de la Cour fédérale du Canada et les juges en chef des provinces, et à 8 000 $ pour les autres juges en chef, les juges principaux et les autres juges qui ont droit à l'indemnité (chapitre VIII):

6. Que la *Loi sur les juges* soit modifiée afin d'autoriser le ministre de la Justice du Canada à approuver le paiement de sommes additionnelles à titre de frais de représentation (chapitre VIII).

7. Que l'indemnité annuelle de conférence pour la Cour suprême du Canada soit portée à 1 500 $ par juge et qu'elle soit portée à 750 $ par juge avec un minimum de 7 500 $ par tribunal pour tous les autres tribunaux (chapitre IX).

8. Qu'on élimine les cotisations des juges au titre des pensions, des prestations aux survivants et de l'indexation des pensions (chapitre X, rubrique A).

9. Qu'on maintienne à la fois l'âge de 65 ans et l'exercice des fonctions judiciaires pendant 15 ans, à titre de critères d'admissibilité du juge soit à la pension, soit au statut de juge surnuméraire et que le juge soit autorisé à exercer ses fonctions à titre de juge surnuméraire lorsqu'il a atteint l'âge de 70 ans et a exercé ses fonctions pendant 10 ans (chapitre X, rubrique B).

10. Que le conjoint survivant d'un juge en exercice qui décède ait droit à une pension viagère égale à 40 p. cent (et non pas au tiers) du salaire du juge au moment de son décès (chapitre X, rubrique C).

11. Que le conjoint survivant d'un juge à la retraite qui décède alors qu'il reçoit une pension, ait droit à une pension viagère égale à 60 p. cent (et non pas à la moitié) du montant de la pension de ce juge à la retraite au moment de son décès (chapitre X, rubrique C).

12. Que les intérêts composés exigibles sur le montant des cotisations remboursées soient calculés à un taux devant varier selon les besoins de manière à tenir compte des «taux prescrits» (chapitre X, rubrique D).

13. Qu'au moment de la retraite, un juge puisse exercer une seule fois, le choix de toucher, pour une période garantie de dix ans, une pension réduite établie selon des calculs actuariels (chapitre X, rubrique F).

14. Que les négociations entre le ministère de la Justice et le ministère des Finances se poursuivent afin de parvenir à alléger le fardeau fiscal des nouveaux juges (chapitre XII).

Respectueusement présenté le 5 mars 1990.

Le président,
E. Jacques Courtois, c.r.

Laura Legge, c.r.

David B. Orsborn

LISTE DES INTERVENANTS

1. Le Comité conjoint sur les avantages des juges constitué par la Conférence des juges en chef et la Conférence canadienne des juges.

2. L'honorable juge Stephen Borins (Cour de district de l'Ontario).

3. L'honorable juge Marie Corbett (Cour de district de l'Ontario).

4. Le comité permanent de l'Association du Barreau canadien chargé des traitements des juges et des pensions des conjoints des juges.

5. The Law Society of Alberta (Peter Freeman, c.r., secrétaire).

6. The Law Society of British Columbia (R.Paul Beckmann, c.r., trésorier).

7. The Nova Scotia Barristers' Society (Bruce T. MacIntosh, président).

8. Le Barreau du Québec (André Gauthier, Bâtonnier).

9. L'honorable Margaret Joe, Ministre de la justice du territoire du Yukon.

10. Terry Billings, Hartland (Nouveau-Brunswick).

11. James Thachuk, Barrhead (Alberta).

ANNEXE «C»

Ministre de la Justice et procureur général du Canada | Minister of Justice and Attorney General of Canada

Le 20 décembre 1979

Monsieur le juge,

La présente a pour but de vous faire part des décisions prises par le gouvernement ayant trait aux amendements à la *Loi sur les juges* qui devaient être introduits au Parlement, lundi le 17 décembre. Toutefois, comme vous le savez, la dissolution du Parlement a empêché ceci d'être fait. Néanmoins, je voulais que vous preniez connaissance des recommandations que le gouvernement était sur le point de faire au Parlement pour augmenter le traitement de tous les juges et améliorer les avantages prévus pour eux et les personnes à leur charge.

Le gouvernement avait approuvé des augmentations de traitement qui auraient été conformes aux recommandations du *Rapport Dorfman sur la rémunération des juges et autres questions connexes.* Celles-ci seraient entrées en vigueur en deux étapes, soit le 1er avril 1979 et le 1er avril 1980. Il avait aussi été décidé de rationaliser la structure du traitement des juges en retranchant le traitement supplémentaire pour «services extrajudiciaires» visé au paragraphe 20(1) de la *Loi sur les juges* et en ajoutant ce montant au traitement de base. Je crois que vous conviendrez que ceci serait une façon plus juste de comptabiliser le traitement des juges.

En plus, la décision avait été prise d'accorder à chaque juge une nouvelle indemnité annuelle d'au plus 1 000 $, dont il serait tenu de rendre compte, en contrepartie des frais accessoires à la bonne exécution de ses fonctions. Cette mesure aurait visé à assurer que les juges n'auraient pas à payer eux-mêmes certaines dépenses entraînées par leur charge, comme par exemple l'achat de toges et de livres, ces dépenses

devant être acquittées à même les fonds fournis par le Parlement. Les recommandations du Comité Dorfman sur les frais de représentation, les frais de déplacement pour assister à des conférences et l'indemnité de vie chère pour les juges des Territoires du Nord-Ouest et du Territoire du Yukon avaient aussi été adoptées par le gouvernement.

Le gouvernement a demandé qu'une étude en profondeur soit faite sur la possibilité de mettre en place un mécanisme de révision du traitement des juges en vue d'une législation qui serait prête avant avril 1981. Notre but était de mettre au point une loi efficace portant sur la révision du traitement des juges, qui aurait été conforme aux dispositions de l'A.A.N.B. et au principe de l'indépendance de la magistrature, sans avoir à faire continuellement appel au processus législatif.

Le gouvernement avait en outre donné instruction au ministre des Finances d'étudier les problèmes d'ordre fiscal auxquels font souvent face les nouveaux juges aussi bien que les personnes quittant la pratique privée ou leur profession pour accepter une charge ou un emploi rémunéré. Cette étude aurait permis d'apporter au problème si clairement exposé dans le rapport Dorfman une solution rationnelle et équitable.

La dernière question importante qui fut l'objet des décisions du gouvernement fut celle qui a trait à la pension. Le gouvernement tenait à s'assurer que la pension minimale versée au conjoint d'un juge décédé ne serait pas inférieure à 13 900 $. Ce chiffre de base aurait été «indexé». Ce montant fut adopté comme étant la moyenne des pensions reçues par les veuves, en date du 1er octobre 1979.

Pour terminer, j'en viens à la question des contributions des juges à leur pension. Le gouvernement avait décidé d'abroger la disposition portant que certains juges doivent participer à leur pension de base alors que d'autres ne contribuent qu'à la pension payable aux personnes dont ils ont la charge. Ainsi, il avait été décidé que l'abolition des contributions de base serait rétroactive à la date de leur entrée en vigueur en 1975, et que le présent système de participation serait remplacé par une contribution uniforme qu'auraient versé tous les juges nommés par le gouvernement fédéral relativement à l'«indexation» de leur pension, c'est-à-dire en ce qui concerne la prestation de retraite supplémentaire. Cette contribution aurait été au même taux de un pour cent qui est présentement versé par les autres personnes quoiqu'une augmentation du tarif de contribution est à prévoir.

En conséquence, les juges auraient reçu un remboursement des cotisations qu'ils ont versées en trop jusqu'à maintenant, avec intérêt.

J'estime que dans l'ensemble ces améliorations proposées pour la rémunération des juges auraient été très satisfaisantes, compte tenu des restrictions budgétaires auxquelles nous sommes tous soumis. Je suis navré que nous n'ayions pu obtenir l'adoption des ces propositions en ce moment.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Jacques Flynn

December 20, 1979.

I am writing to inform you of the decision that the Government had reached on amendments to the *Judges Act* that were planned to be introduced in Parliament on Monday, December 17th. However, as you know, the dissolution of Parliament prevented this from being done. Nevertheless, I wanted you to be aware of the recommendations that the Government was about to make to Parliament for salary increases for all judges and to improve the overall compensation package provided for them and their dependants.

The Government had agreed on salary increases that would have been in line with those recommended in the *Dorfman Report on Judicial Compensation and Other Related Matters*, to be effective April 1, 1979 and again on April 1, 1980. It was also decided to rationalize the salary structure by removing the additional salary for "extra-judicial services" in subsection 20(1) of the Act and adding that amount to the basic judicial salary. I think you will agree that this would be a much more straightforward way of recording judicial salaries.

A further decision was to provide for each judge a new accountable allowance of up to $1,000 a year for expenses required for the fit and proper execution of the office of judge. This would be to ensure that the necessary expenditures for robes, books and the like are not borne by judges personally, but would be met out of specific funds provided by Parliament for this purpose. The recommendations made by the Dorfman Committee regarding conference expenses, representational allowances and an increase in the allowance for the judges in the Northwest Territories and the Yukon Territory were also adopted by the Government.

On the matter of a salary review mechanism for judicial salaries, the Government directed a comprehensive study of this issue, with the aim of legislation before April, 1981, to implement an effective method of reviewing judicial salaries, in keeping with the provisions of the *BNA Act* and the independence of the judiciary, without having continually to resort to the legislative process.

The Government also directed the Minister of Finance to study the transitional income-tax problems frequently experienced by new appointees to the bench and others who leave self-employment or a profession for salaried office or employment, in order to develop a comprehensive approach to a rational and equitable solution to the problem so clearly outlined in the Dorfman Report.

The final issue of real significance in the Government's decisions related to annuities. The Government wished to ensure that the minimum annuity to be received by the spouse of a deceased judge would not be less than $13,900. This base figure would have been "indexed", and was adopted as being the group average received by all such spouses as of October 1, 1979.

There is finally the matter of contributions towards annuities. The Government decided to seek the abolition of the requirement that some judges contribute towards the cost of their basic annuities, while others contribute only towards annuities for their dependants. The Government's decision was that the abolition of basic contributions would be retroactive to the date of introduction in 1975 and the present system of contributions would be replaced by a uniform contribution, to be paid by all federally-appointed judges, for the "indexed" aspect of annuities, that is, the Supplementary Retirement Benefit. That contribution would be at the standard rate, now 1%, although it is expected that an increase in the contribution would be required before too long. The result of this decision would have been a refund of the excess contributions paid heretofore, with interest.

It is my view that this proposed overall package of improvements in judicial compensation would be most adequate, having regard to the need for financial restraint, and I am truly sorry that we have been unable to secure its enactment at this time.

Yours sincerely,

Jacques Flynn

ÂGE MOYEN DES JUGES À LEUR ACCESSION À LA MAGISTRATURE

1970	—	47	**1980**	—	50
1971	—	48	**1981**	—	50
1972	—	47	**1982**	—	51
1973	—	49	**1983**	—	49
1974	—	50	**1984**	—	51
1975	—	48	**1985**	—	52
1976	—	50	**1986**	—	49
1977	—	47	**1987**	—	50
1978	—	49	**1988**	—	52
1979	—	50	**1989**	—	48

Source: Commissaire à la magistrature fédérale