



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

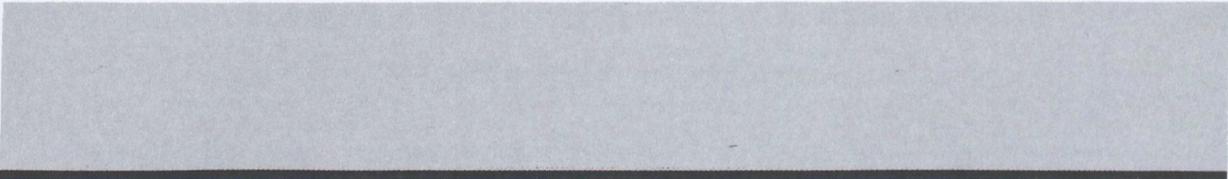
*RAPPORT ET
RECOMMANDATIONS
DE LA
COMMISSION DE 1995
SUR LE TRAITEMENT ET
LES AVANTAGES DES JUGES*

Le 30 septembre 1996

Présenté au
ministre de la Justice du Canada

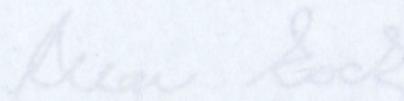
Canada

DEPT OF JUSTICE
MINISTRE DE LA JUSTICE
JUL 2 1997
LIBRARY BILIOTHEQUE
CANADA



Rapport et recommandations
de la
Commission de 1995
sur le traitement et
les avantages des juges

Le ministre de la Justice et
procureur général du Canada



Allan Rock

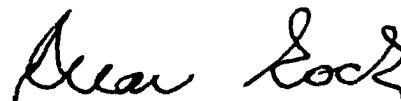
Présenté au ministre de la Justice du Canada

Le 30 septembre 1996



Aux termes de l'article 26 de la *Loi sur les juges*, je dépose le Rapport et les recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges, qui a été nommée le 30 septembre 1995 pour déterminer si les traitements et autres sommes payables en application de la Loi, ainsi que les autres prestations conférées aux juges, sont satisfaisants. En conformité avec l'article 32(5) du Règlement de la Chambre des communes, ce document sera réputé renvoyé au Comité permanent de la Justice et des questions juridiques.

Le ministre de la Justice et
procureur général du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Allan Rock". The signature is written in a cursive, flowing style.

Allan Rock

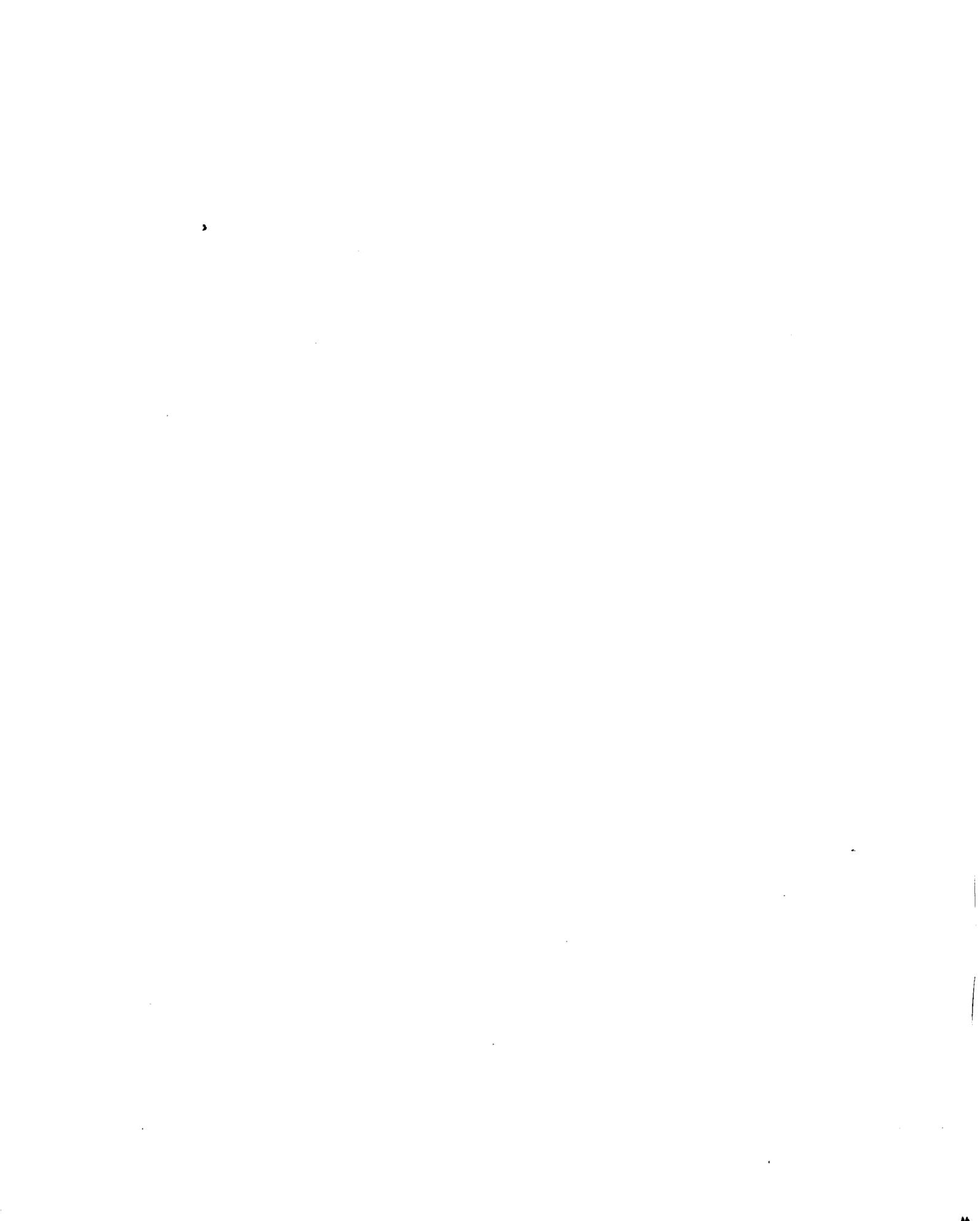
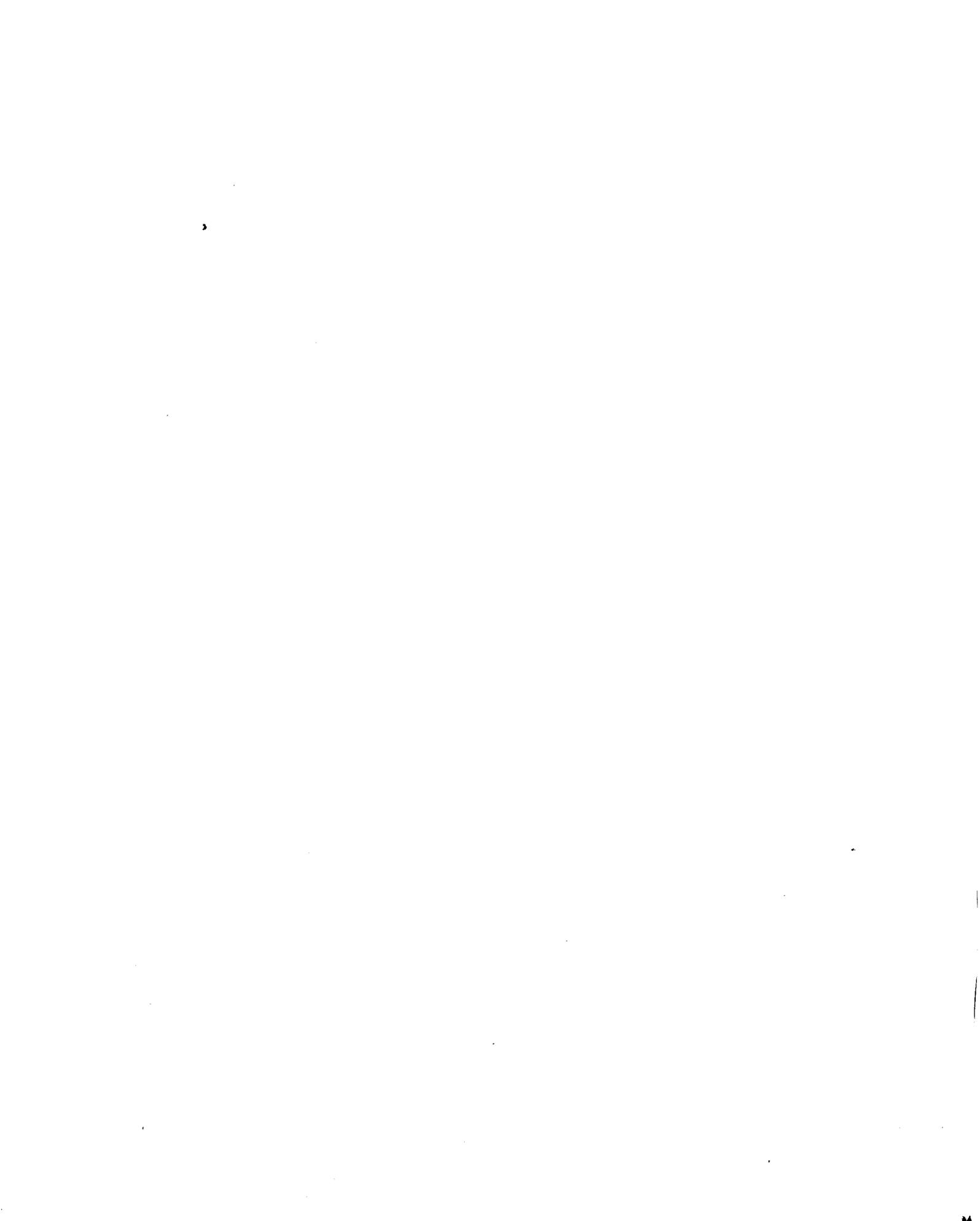


Table des matières

I.	Introduction	1
II.	Résumé des recommandations	3
III.	Le processus d'examen	5
	A. Introduction	5
	B. Le processus et sa réforme	6
IV.	Le traitement des juges	14
V.	Pensions des juges	19
	A. « La règle du 80 »	19
	B. Cotisations de retraite des juges admissibles à une retraite avec pleine pension	24
	C. Retraite des juges de la Cour suprême du Canada	26
	D. Prestations versées au conjoint survivant	27
	E. Conjoints de fait	28
	F. Pensions réversibles	29
	G. Intérêt sur les cotisations de retraite des juges	29
VI.	Assurances	31
VII.	Congés	33
VIII.	Différence de traitement entre les juges de première instance et les juges d'appel	34
IX.	Conclusion	35
	Appendice A – Renseignements généraux	36
	Commissaires	36
	Mandat	36
	Réunions et conférences téléphoniques	37
	Avis publics	37
	Mémoires et audiences	38
	Commissions et comités précédents	38
	Remerciements	39
	Annexe A – Avis public	40
	Appendice B – Liste des mémoires	43



I. Introduction

Les soussignés ont été nommés en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les juges* pour enquêter sur les traitements et autres avantages pécuniaires consentis aux juges et pour faire au ministre de la Justice des recommandations qui devront être déposées conformément aux dispositions de la loi. Nous avons été nommés le 6 octobre 1995. Il s'agit de la cinquième commission d'examen triennale depuis que cette institution a été créée en 1981.

À la suite de notre nomination, le projet de loi C-2 a été présenté au Parlement dans le but de porter de six à douze mois le mandat de la présente commission et des commissions subséquentes. Nous avons été expressément invités au moment de notre nomination à nous pencher de façon particulière sur les problèmes liés au processus par lequel les rapports des commissions triennales sont transmis puis déposés devant le Parlement et la mesure dans laquelle ce processus aide le Parlement à remplir l'obligation que la Constitution lui impose de fixer et de verser les traitements, prestations et pensions des juges. Notre enquête nous a amené à conclure que le processus d'examen triennal suscite des inquiétudes légitimes et qu'il y a lieu de s'interroger sérieusement sur la question de savoir si ce processus sert en pratique le système.

Si l'on part du principe que les travaux de la commission triennale ont pour objet d'aider le Parlement à s'acquitter de l'obligation que lui impose l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il y a sérieusement lieu de se demander si le processus actuel permet d'atteindre les objectifs visés. En publiant le présent rapport, nous invitons le gouvernement examiner en priorité cet aspect de la question si l'on veut préserver l'intégrité du système à l'avenir.

Au cours de l'exécution de notre mandat et en recueillant les éléments d'information nécessaires, nous avons été, comme on pouvait s'y attendre, fort impressionnés par la dignité et l'empressement des membres des divers tribunaux qui se sont adressés à nous en leur nom personnel et au nom de leurs collègues. Nous sommes d'avis que les Canadiens

sont bien servis par une magistrature consciencieuse, indépendante et impartiale. À cet égard, nous bénéficions d'une ressource exceptionnelle que nous devons soutenir et appuyer, dans notre propre intérêt collectif et dans l'intérêt des générations à venir.

II. Résumé des recommandations

1. Que le paragraphe 26(3) de la *Loi sur les juges* soit modifié pour obliger le ministre, à l'expiration d'un délai déterminé (trois mois), à faire déposer le rapport de la commission triennale devant la Chambre des communes en même temps que la réponse du gouvernement à ce rapport et qu'un projet de loi du gouvernement qui porterait sur les points exigeant des modifications législatives dans le cadre du processus de mise en oeuvre; la réponse et le projet de loi devraient être déposés au plus tard le trentième jour de séance qui suit l'expiration du délai initial susmentionné.
2. Qu'à compter du 1^{er} avril 1997, le gouvernement propose un rajustement à la hausse du traitement des juges qui sera convenablement mis en oeuvre par étapes de manière à s'assurer que l'érosion de la base salariale causée par l'élimination de l'indexation prévue par la loi soit corrigée efficacement.
3. Que la retraite avec pleine pension soit autorisée lorsque le juge a à son actif au moins 15 années de service et que le total de son âge et du nombre de ses années de service est d'au moins 80.
4. Qu'en plus des dispositions qui existent actuellement en matière de retraite et de notre recommandation en ce qui concerne la règle du 80, les juges de la Cour suprême du Canada puissent prendre leur retraite avec pleine pension après avoir exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans à la Cour suprême.
5. Que la *Loi sur les juges* prévoie le versement au conjoint de fait, dans les circonstances légalement applicables, d'une rente viagère de conjoint survivant.

6. Qu'une disposition soit insérée dans la *Loi sur les juges* pour permettre à un juge qui a pris sa retraite et qui contracte mariage après sa retraite de prévoir le versement d'une pension réversible
7. Que l'alinéa 51(4)b) de la *Loi sur les juges* soit modifié pour prévoir le versement d'intérêts sur le remboursement de toutes les cotisations de retraite relatives à l'année de cotisation 1996 et à chacune des années de cotisation postérieure à 1996 et que ces intérêts soient calculés aux taux prescrits par le Règlement de l'impôt sur le revenu et qu'ils soient composés annuellement.
8. Que la couverture d'assurance-vie des juges payée par le gouvernement corresponde davantage à celle dont bénéficient les sous-ministres.
9. Que le paragraphe 54(1) de la *Loi sur les juges* soit modifié pour permettre aux juges en chef d'autoriser les juges à prendre des congés pouvant aller jusqu'à six mois, y compris des congés de maternité, des congés parentaux et des congés d'études.

III. Le processus d'examen

A. INTRODUCTION

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

À la lecture des quatre derniers rapports des commissions d'examen triennal, on constate que la question du processus d'examen est invariablement le premier point qui est abordé. Les commissions qui se sont succédé ont souligné que le processus actuel est imparfait en raison du défaut des gouvernements successifs d'agir avec une diligence raisonnable pour présenter et adopter des mesures législatives en réponse aux recommandations des commissions triennales. Le projet de loi C-50, qui est resté en plan, est la seule mesure législative qui a été présentée au Parlement depuis que la troisième commission a été créée en 1989.

Le ministre de la Justice a reconnu le fait que le système actuel comportait de graves lacunes. Dans une allocution prononcée en mars 1994 devant le Conseil canadien de la magistrature, il soulignait :

[TRADUCTION]

J'estime inacceptable que deux rapports de commissions triennales aient été reçus et qu'aucune suite ne leur ait été donnée, que le projet de loi C-50 soit mort au Feuilleton, et qu'une troisième commission triennale soit sur le point d'être constituée. Je sais, je ressens avec acuité, que la situation se détériore au point où la légitimité même du système est remise en question, où la confiance

- » envers les juges est sérieusement ébranlée. Cette situation a des répercussions sur le moral des juges, en raison des relations tendues qu'ils entretiennent avec le gouvernement, et est aggravée et rendue plus dommageable en raison des possibilités limitées qu'ont les juges de parler franchement. De plus en plus de gens pensent que ce système, qui se voulait apolitique et au-dessus de la mêlée, ne marche pas. C'est là que j'interviens.

Le ministre a expressément confié aux commissaires le mandat notamment de :

[faire des] recommandations visant à améliorer le processus d'établissement du traitement des juges.

Dans la lettre d'août 1995 par laquelle il nous nommait commissaires, le ministre a appelé notre attention sur cette tâche précise :

[TRADUCTION]

Comme le mandat ci-joint l'indique, j'aimerais que la Commission se penche sur la question du processus d'établissement du traitement des juges et qu'elle fasse des recommandations sur les changements qui permettraient d'améliorer le processus.

Voici notre réponse à cet aspect de notre mission.

B. LE PROCESSUS ET SA RÉFORME

Les commissions triennales qui ont précédé la nôtre, et les personnes qui ont étudié la question, ont souligné de façon répétée que la question de la fixation du traitement des juges dans le cadre d'une démocratie parlementaire est d'abord et avant tout une question de séparation des pouvoirs, en général, et d'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier. Les démocraties occidentales fondées sur la tradition constitutionnelle anglaise n'ont pas ménagé leurs efforts pour s'assurer que l'incertitude — et, partant, l'inquiétude — des juges quant à leur sécurité financière ne vienne pas « contaminer » leur indépendance judiciaire, laquelle garantit la responsabilité du pouvoir exécutif devant le

Parlement. Aux termes de notre Constitution, il incombe au Parlement de « fixer et assurer » le traitement et les avantages pécuniaires des juges. Il découle implicitement de cette prescription constitutionnelle que ce processus doit se dérouler dans un climat qui favorise l'indépendance judiciaire et qui permette d'éliminer les conséquences de la dépendance.

Chaque démocratie parlementaire dispose de ses propres moyens pour atteindre ces objectifs. Au Canada, avant la création des commissions d'examen triennal, le processus était à la fois non structuré et insatisfaisant. Il se caractérisait par le fait que le pouvoir judiciaire, qui jouait le rôle d'un suppliant, adressait une pétition au gouvernement par l'entremise du ministre compétent — habituellement avec l'appui d'institutions connexes du système judiciaire, dont le barreau — pour qu'il prie le gouvernement de demander au Parlement de faire le nécessaire pour remplir ses obligations constitutionnelles en ce qui concerne la sécurité financière des juges. Les imperfections de ce système, qui était largement tributaire de la détermination et de la bonne volonté du ministre ont donné lieu, en 1981, à l'adoption de l'article 26 de la *Loi sur les juges* créant la commission d'examen triennal.

L'objectif visé en créant cette commission était de s'assurer que, grâce à la constitution d'un organisme qui serait indépendant à la fois du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif, le Parlement reçoive une série de recommandations objectives et équitables dictées par l'intérêt public. Ce mécanisme devait également avoir pour effet de préserver l'indépendance de la magistrature tout en attirant les meilleurs candidats à la charge de juge. Le concept à la base de la création de la commission d'examen triennal était que, grâce aux recommandations ainsi formulées par une commission indépendante constituée à intervalles réguliers, le processus serait dépolitisé et que l'indépendance judiciaire serait ainsi préservée.

L'idée était bonne, mais il semble que les hypothèses qui la sous-tendaient étaient naïves. En pratique, on n'a pas réussi à atteindre les objectifs visés. Depuis la création de la première commission triennale, quatre commissions ont été constituées, en l'occurrence les

commissions Lang (1983), Guthrie (1986), Courtois (1989) et Crawford (1992). Malgré les enquêtes approfondies et les recherches exhaustives qui ont été effectuées dans chaque cas, les recommandations que ces commissions ont formulées au sujet de l'établissement du traitement et des autres avantages pécuniaires des juges n'ont pratiquement connu aucune suite. Cet état de fait s'explique largement par des raisons d'ordre politique.

Avant la création du processus actuel, les dispositions impératives de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle* obligeaient les ministres qui se sont succédé à veiller constamment à ce que l'État s'acquitte de ses obligations constitutionnelles. Ils ont connu dans ce domaine un succès mitigé. Ainsi, une des conséquences non prévues et non voulues de la création du processus actuel d'examen triennal a été le fait que le ministre a accordé moins d'importance aux autres obligations impératives que la Constitution lui impose en ce qui concerne le traitement et les avantages pécuniaires accordés aux juges. À la suite de la publication des rapports successifs et des débats politiques qui ont eu lieu en comité, les gouvernements se sont conduits comme si « ayant fait déposer [le] rapport devant le Parlement », ils étaient dispensés de remplir leurs obligations constitutionnelles. Cette situation est une suite non seulement imprévue, mais fortement indésirable, de la création du modèle de la commission d'examen triennal. Ce qu'on concevait comme une mesure positive a produit à bien des égards des résultats négatifs. Malgré les recommandations détaillées qui ont été formulées par les commissions successives, le Parlement a fait preuve de léthargie et a négligé de fixer les traitements et les avantages pécuniaires des juges pendant de nombreuses années. Qui plus est, les divers rapports qui ont été publiés n'ont pas réussi à susciter de réaction significative de la part du gouvernement. Toute la question du traitement et des avantages pécuniaires des juges a, malgré les meilleures intentions, été politisée. La présente commission a nettement décelé lors de ses audiences et de ses consultations l'effet négatif que la stérilité du processus actuel a sur le moral des juges.

Lorsque la *Loi* a été modifiée en 1981 pour créer la commission d'examen triennal, les attentes des juges étaient dans une large mesure exaltées par les prévisions faites par le

gouvernement au sujet de l'amélioration de l'appareil judiciaire que susciterait la création d'une commission indépendante. Le ministre de la Justice de l'époque a déclaré :

Mais le moment arrive où le problème des traitements des juges, en cette époque inflationniste, commence à avoir de graves répercussions, non seulement sur le moral des magistrats, mais également sur les futurs magistrats, c'est-à-dire les avocats les plus qualifiés que nous aimerions voir nommés à la magistrature et qui hésitent pour cette raison. À un moment donné, lentement mais sûrement, si nous ne faisons rien pour indexer dans une certaine mesure la rémunération des magistrats à la hausse du coût de la vie, la qualité de notre corps judiciaire ne pourra qu'en souffrir. Je suis convaincu de la valeur de cette proposition, et j'irais jusqu'à dire que l'article 100 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est la preuve que nous nous préoccupons réellement de la rémunération des magistrats.

Cet article, qui concerne les traitements, les allocations et les pensions des juges nommés par le gouvernement fédéral a un caractère exceptionnel. C'est le seul article de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui oblige expressément le Parlement à édicter une loi. Dans la situation économique actuelle, cette obligation sert à assurer non seulement l'indépendance de la magistrature *mais elle force aussi le Parlement à faire le nécessaire pour atténuer l'effet démoralisant sur la magistrature de l'adoption tardive voire de l'absence totale de mesure législative sur la rémunération des magistrats.* Dans le bill C-34, le gouvernement essaye de s'acquitter de cette responsabilité et d'améliorer le système de rémunération des magistrats qui sont nommés par le gouvernement fédéral.

[...] le projet de loi prévoit encore la constitution d'une commission, formée d'au plus 5 membres, chargée de revoir tous les trois ans si la rémunération des juges est satisfaisante. [Passages non mis en italiques dans l'original.]

En fait, ce qu'on a promis par la création de la commission triennale aux personnes qui accèdent à la magistrature depuis 1981, c'est l'existence d'un processus de fixation de leur traitement qui soit indépendant, rationnel et apolitique. Or, nombreuses sont les personnes qui estiment que ce qu'on a obtenu, c'est une démission de l'État devant ses obligations constitutionnelles. En outre, les répercussions de ce manquement à cette promesse seront importantes et préjudiciables si les lacunes de la procédure actuelle ne sont pas rapidement corrigées.

Le problème n'est pas simplement que le rapport de la commission d'examen triennal est déposé devant le Parlement comme la *Loi sur les juges* l'exige, mais que, par le processus du renvoi, le gouvernement s'est dispensé de répondre aux recommandations des commissaires de la façon nette et non partisane qui avait été promise. On pourrait soutenir que la création de la commission a eu pour effet d'imposer au gouvernement l'obligation stricte de tenir compte des rapports de la commission et de formuler des recommandations au Parlement à leur sujet, en plus d'adopter les recommandations précises contenues dans le rapport. L'indifférence constante dont le gouvernement — et, par son biais, le Parlement — a fait preuve à l'égard des recommandations formulées par les commissions d'examen a ébranlé le système et a miné les attentes que sa création avait suscitées en 1981. Non seulement l'inertie du gouvernement a-t-elle démoralisé les juges, mais encore — et cela est encore plus inquiétant — elle aura indubitablement, avec le temps, des conséquences négatives sur le recrutement des candidats à la magistrature qui sont les plus aptes à être nommés juges, et qui sont presque inévitablement obligés de faire des sacrifices économiques importants pour pouvoir accepter une nomination. Il est curieux de constater que le découragement des juges n'est pas attribuable tant au fait que le Parlement n'a pas accepté les recommandations des commissions successives qu'à l'omission du gouvernement de réagir à leurs recommandations avant qu'un débat public n'ait lieu, voire même à son absence totale de réaction. Il semblerait malheureusement que la création des diverses commissions a uniquement eu pour effet de permettre au gouvernement de se soustraire à l'exécution de ses obligations alors qu'on pensait que leur création garantirait une réponse rapide et concrète du Parlement face à ses obligations constitutionnelles.

S'il était nécessaire de faire la preuve de l'échec du régime actuel, il suffirait de revoir l'historique des travaux des commissions successives. Dans chaque cas, les commissions d'examen triennal ont recommandé que des changements soient apportés au processus pour surmonter les mêmes obstacles que ceux qui sont signalés dans le présent rapport. Dans chaque cas, les recommandations de changement n'ont pas été suivies. Les déclarations des commissions successives sont toutes restées lettre morte. Ainsi, la commission Lang (1983) recommandait l'adoption d'une procédure par voie de résolution négative comme celle qui

existe dans plusieurs États australiens. La commission Guthrie (1986) a recommandé l'adoption de mécanismes garantissant l'adoption rapide par le gouvernement des recommandations acceptables. La Commission Courtois (1989) a proposé que l'on fixe un délai dans lequel le gouvernement devait répondre. La Commission Crawford (1992) a recommandé que l'on oblige le gouvernement à présenter des mesures législatives dans un délai précis en réponse aux recommandations de la Commission. Le fait qu'aucune de ces recommandations n'ait été acceptée, ni même commentée par le gouvernement, constitue une preuve convaincante de son indifférence face au processus prévu par la loi et aux lacunes qu'il comporte.

Nous formulons dans le présent rapport nos propres recommandations au sujet de modifications procédurales et structurelles visant à transformer le processus d'examen triennal pour que, d'anomalie singulière, il devienne l'instrument concret de changement qu'il se voulait à l'origine. Si ces changements ne sont pas apportés, nous tenons à prévenir nos successeurs dans le présent chapitre de notre rapport qu'à la suite de leur nomination, ils deviendront des instruments d'un système qui, loin d'assurer une réponse indépendante et positive aux obligations constitutionnelles, aura, selon toute vraisemblance, l'effet contraire.

Actuellement, après avoir été déposé devant le Parlement par le ministre de la Justice, le rapport est renvoyé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques, qui procède à son propre examen des recommandations de la Commission avant que le gouvernement ne fasse connaître sa position. Il s'ensuit qu'un processus qui se voulait « apolitique » ne l'est pas. Sur réception du rapport du Comité permanent sur le traitement et les avantages pécuniaires des juges, le gouvernement se retrouve dans une situation embarrassante lorsqu'il est tenté d'adopter un point de vue différent. Cette situation a, à son tour, des conséquences négatives sur les chances que des mesures législatives constructives soient présentées. Nous en sommes arrivés à la conclusion que, pour régler le problème, la *Loi sur les juges* devrait être modifiée de façon à exiger que l'examen du rapport des commissaires par le Parlement coïncide avec la présentation d'un projet de loi émanant du

gouvernement qui apporterait les changements souhaités au traitement et avantages pécuniaires des juges et que ce processus devrait avoir lieu dans un délai déterminé. On nous informe que l'on peut donner suite à cette proposition tout en respectant le Règlement actuel de la Chambre des communes (voir le par. 32(5) du Règlement). Si un tel régime était créé, le public en général, et la magistrature en particulier, pourraient être assurés que le gouvernement répond aux recommandations de la Commission et que les recommandations jugées souhaitables, dont il existe sans nul doute de nombreux exemples par le passé, feraient ainsi promptement d'objet de modifications législatives.

Nous avons également envisagé la possibilité de recommander des changements encore plus fondamentaux. Plusieurs suggestions ont été formulées au cours de la procédure d'enquête de la commission. La suggestion qui revenait le plus souvent était celle voulant que l'on retienne ce qu'on est convenu d'appeler un « régime de résolution négative » comme celui qui a été adopté par de nombreux États, notamment par l'État de Nouvelles-Galles du Sud. Suivant ce régime, les recommandations de la commission seraient, aux termes de la loi, considérées comme obligatoires pour le gouvernement et, par le biais du gouvernement, pour le Parlement, à moins que celui-ci n'adopte une sorte de « résolution négative » dans un délai précis. Ce concept est fort alléchant, étant donné qu'il semble résoudre la question ennuyeuse du défaut des gouvernements et des parlements de donner suite aux recommandations des commissions successives. En revanche, ce mécanisme comporte un aspect négatif. En effet, si l'on adopte une procédure de résolution négative, les rapports des futures commissions triennales risquent fort, en cas d'adoption d'une résolution négative, d'être entièrement écartés. En dernière analyse, et bien que le concept de la résolution négative comporte de nombreux avantages, les commissaires estiment qu'il est peu probable que l'adoption de ce modèle soit sérieusement envisagée par le gouvernement. En conséquence, nous nous en tenons à la modeste proposition déjà exposée.

Si ces mesures correctives ou des mesures correctives semblables ne sont pas prises, le système actuellement prévu par la loi s'écroulera sous son propre poids et causera un préjudice déjà prévisible à l'organe judiciaire.

Il est par conséquent recommandé que : le paragraphe 26(3) de la *Loi sur les juges* soit modifié pour obliger le ministre, à l'expiration d'un délai déterminé (trois mois), à faire déposer le rapport de la commission triennale devant la Chambre des communes en même temps que la réponse du gouvernement à ce rapport et qu'un projet de loi du gouvernement qui porterait sur les points exigeant des modifications législatives dans le cadre du processus de mise en oeuvre; la réponse et le projet de loi devraient être déposés au plus tard le trentième jour de séance qui suit l'expiration du délai initial susmentionné.

IV. Le traitement des juges

L'indépendance de la magistrature, l'attrait de la charge judiciaire pour des hommes et des femmes hautement qualifiés, la sécurité financière et la protection des principes enviables de notre système judiciaire sont toutes des caractéristiques importantes de la composante judiciaire de notre système d'administration de la justice au Canada. La *Loi constitutionnelle de 1867* impose au Parlement l'obligation de fixer et d'assurer le traitement, les allocations et les pensions des juges. La *Loi sur les juges* prescrit le processus d'examen des commissions triennales, les formules de rajustement annuel du traitement des juges et, à sa partie I, l'application de la *Loi* par le Commissaire à la magistrature fédérale. Le bon fonctionnement de ce système exige une forte synergie entre ces éléments interdépendants.

Par suite des modifications qui ont été apportées à la *Loi sur les juges* en 1975, le traitement des juges puînés des juridictions supérieures a été fixé à deux pour cent du point médian de l'échelle de traitement du niveau le plus élevé (DM3) d'un sous-ministre fédéral. Ainsi que la Commission Guthrie (1986) l'a fait remarquer :

À l'époque cependant, l'équivalence du traitement d'un juge à celui d'un sous-ministre principal était en général considéré comme satisfaisant à tous les critères à retenir pour fixer les traitements des juges. Ce niveau de traitement assurait un degré suffisant de sécurité financière et peu nombreux étaient les obstacles financiers au recrutement d'avocats compétents aux postes de juges.

À l'heure actuelle, le traitement des juges puînés des juridictions supérieures est de 155 800 \$, alors que le point médian de l'échelle de traitement des DM3 est de 155 300 \$ (il y a présentement neuf sous-ministres de niveau DM3, lequel niveau est le niveau le plus élevé que peut atteindre un fonctionnaire fédéral).

Les commissions triennales qui ont été constituées après les modifications apportées en 1975 à la *Loi sur les juges* ont souscrit à cette mesure d'équivalence, non pas en tant que façon précise de mesurer la « valeur », mais en tant que méthode qui, à leur avis :

[...] 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.

Rapport de la Commission Courtois (1989)

Ou, comme la Commission Crawford l'a déclaré dans son rapport (1992) :

Cette parité approximative entre les juges et les fonctionnaires du plus haut niveau est confirmée par les comparaisons entre les traitements des deux groupes dans un certain nombre d'autres démocraties industrielles dont le régime repose sur la *common law*.

Rapport de la Commission Crawford (1992)

Il y aurait beaucoup à dire en faveur de la proposition suivant laquelle la comparaison entre le traitement versé aux fonctionnaires classés DM3 et celui qui est accordé aux juges est à la fois imprécise et insatisfaisante. Le Conseil canadien de la magistrature et la Conférence canadienne des juges ont formulé des observations détaillées à cet égard. Nous avons choisi de ne pas nous attarder à cet aspect de la question, mais plutôt d'aborder un aspect beaucoup plus important de la rémunération des juges, à savoir le rapport qui existe entre le revenu des juges et celui des avocats du secteur privé, d'où proviennent la grande majorité des candidats à la charge de juge.

L'article 25 de la *Loi sur les juges* prévoit en matière de rajustement annuel du traitement des juges un mécanisme légal par lequel le traitement des juges peut être augmenté conformément à « l'indice de l'ensemble des activités économiques » jusqu'à concurrence d'un maximum de sept pour cent. Toutefois, le traitement des juges est bloqué depuis décembre 1992 et le demeurera jusqu'au 31 mars 1997 en vertu de la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*.

Les dispositions de l'article 25 de la *Loi sur les juges* n'ont pas simplement pour effet de prévoir l'indexation du traitement des juges. Elles constituent plus précisément un mécanisme législatif qui garantit, dans la mesure du possible, une corrélation constante entre le traitement versé aux juges et le revenu des membres du barreau qui sont les plus aptes,

sur le plan de l'expérience et de la compétence, à être nommés juges. On ne saurait trop insister sur l'importance que revêt le maintien de cette constante. Elle représente en réalité un contrat social entre l'État et le pouvoir judiciaire. Aux termes de la loi, les juges qui, en acceptant la charge de juge, renoncent de façon définitive à toute possibilité de reprendre leur carrière d'avocat, peuvent à tout le moins être assurés que l'engagement qu'ils prennent en acceptant d'être nommés juges ne se soldera pas au fil des ans par une situation financière moins favorable que celle qui était la leur au moment de leur nomination.

Vu sous cet angle, le blocage du traitement des juges, qui a eu pour effet de neutraliser l'application de l'article 25 de la *Loi sur les juges*, a, faute de mesure corrective, modifié de façon négative et permanente le rapport susmentionné. Lorsque le blocage prendra fin, l'article en question aura été inopérant pendant cinq ans.

Voici ce que les juges ont déclaré à ce sujet, à la page 39 de leur mémoire conjoint :

[TRADUCTION]

Il est admis que l'indépendance judiciaire exige que les juges soient à l'abri de tout souci matériel. Cet objectif ne peut être atteint que si l'organe exécutif et l'organe législatif du gouvernement respectent l'intégrité des dispositions de la *Loi sur les juges*. Il faut en effet se rappeler que les dispositions de la Loi qui prévoient l'indexation du traitement des juges constituaient un aspect important des modalités de nomination. On pourrait soutenir que bon nombre de juges auraient refusé d'être nommés juges n'eût été de la sécurité que leur accordait l'indexation prévue par la Loi.

Nous souscrivons à cette observation.

Quels sont les conséquences du blocage du traitement? Au cours de la période de quatre ans se terminant en avril 1996, soit une année avant la fin du blocage, le traitement des

juges a, en l'absence d'indexation, subi une baisse d'environ huit pour cent¹. En outre, le traitement des juges s'est effrité encore plus par suite du défaut du gouvernement d'adopter l'équivalence de 1975 en dépit des recommandations des commissions triennales successives. Pour ce qui est de la volonté clairement exprimée d'établir un rapport entre le traitement des juges et celui des avocats, ou même un rapport avec le traitement des DM3, force est de constater que le retard qu'accuse le traitement des juges s'accroît sans cesse. Cet état de fait a des répercussions graves et troublantes sur le recrutement à long terme de candidats aptes à exercer la charge de juge. De fait, la suppression de l'indexation a entraîné une situation anormale dans laquelle les juges qui ont pris leur retraite avant le blocage de 1992 jouissent d'une pension sensiblement plus élevée que celle que les juges qui prennent leur retraite maintenant peuvent s'attendre à recevoir.

Par conséquent, au lieu de se livrer à une analyse détaillée du traitement des DM3 et de l'alignement de ce traitement sur celui des juges, ou encore d'examiner les statistiques connues sur les revenus des candidats provenant du secteur privé du barreau, nous avons choisi de nous concentrer sur le facteur le plus important, à savoir le retrait de l'indexation. C'est la mesure prise par le présent gouvernement qui a le plus largement contribué — et qui continuera à le faire, si aucune mesure n'est prise — à l'écart grandissant entre le traitement des juges et celui des avocats en exercice. Il y a de toute évidence lieu de prendre des mesures correctives dans ce domaine.

Nous recommandons que : à compter du 1^{er} avril 1997, le gouvernement propose un rajustement à la hausse du traitement des juges qui sera convenablement mis en oeuvre par

1 **Voici les hausses qu'a connues l'indice de l'ensemble des activités économiques au cours des années 1993 à 1996 :**

jusqu'au 1^{er} avril 1993 : 3,4 %

jusqu'au 1^{er} avril 1994 : 1,7 %

jusqu'au 1^{er} avril 1995 : 1,9 %

jusqu'au 1^{er} avril 1996 : 0,95 %

Source : Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale

étapes de manière à s'assurer que l'érosion de la base salariale causée par l'élimination de l'indexation prévue par la loi soit corrigée efficacement.

,

V. Pensions des juges

A. « LA RÈGLE DU 80 »

Il est indéniable que le temps est venu pour le gouvernement d'envisager la nécessité de retenir une formule plus contemporaine d'option de retraite pour les juges, comme « la règle du 80 », dont nous recommandons l'adoption dans le présent rapport. La magistrature accorde la plus haute priorité à cette question. Des observateurs bien renseignés, dont des membres dignes de confiance du Barreau, sont unanimement d'avis que la capacité de mortels ordinaires d'exercer des fonctions judiciaires est limitée dans le temps. Le rôle du juge est unique, comme celui de toute personne chargée d'apprécier des faits et de résoudre des différends. Bien qu'elle semble parfois banale, sa tâche, qui consiste à s'asseoir, à écouter et à décider, exige une discipline intellectuelle à laquelle bien des êtres humains ont du mal à s'astreindre. Lorsque la discipline intellectuelle requise fait défaut ou est épuisée, il s'ensuit — ou peut s'ensuivre — que l'acceptation par le public des décisions rendues par les juges est gravement ébranlée. Qui plus est, dans un monde en perpétuelle évolution, il existe un besoin constant de renouveler la magistrature par l'arrivée de personnes plus jeunes qui expriment les opinions actuelles. Ce renouvellement doit être systémique pour garantir que la composition de la magistrature reflète les valeurs contemporaines de la société. Il s'ensuit, comme les gouvernements successifs l'ont reconnu, qu'on ne peut plus considérer le processus de nomination simplement comme une démarche visant à trouver des candidats aptes à occuper la charge de juge qui sont en fin de carrière.

Il y a également l'importante question de la juste représentation des sexes. Des femmes juges, dont beaucoup ont accédé à la magistrature à un âge beaucoup moins avancé, nous ont soumis des observations détaillées sur la question. Dans le système actuel, en raison de l'âge auquel elles ont été nommées juges, elles doivent continuer à occuper leur charge pendant des périodes de temps qui, dans certains cas, peuvent être inacceptables avant leur

retraite. L'idée, qui est implicite dans la *Loi* actuelle, qu'une période de 15 années de service représente un nombre d'années approprié en ce qui concerne la durée de l'exercice de la charge de juge ne s'applique pas à bon nombre de femmes juges qui ont été nommées à un âge moins avancé. On nous a cité des statistiques qui donneraient à penser que bien au-delà de 80 pour 100 des femmes juges qui siègent présentement ont été nommées avant l'âge de 50 ans et que presque le quart ont été nommées avant l'âge de 40 ans. De nombreuses juges — et, sans doute, de candidates à la charge de juge — sont vivement préoccupées par la possibilité que des périodes de service déraisonnablement longues soient exigées avant qu'une retraite avec pension soit possible. Cette préoccupation risque de rendre encore plus ardue la tâche déjà difficile d'attirer des candidates compétentes parmi les avocates, dont le nombre n'équivaut pas encore à celui de leurs collègues masculins. Il y a de plus en plus de diversité sur le plan des sexes et de l'âge, mais les modalités des pensions actuelles sont en grande partie conçues en fonction des hommes qui ont été nommés juges à 50 ans ou après cet âge.

Voici en quels termes la Commission Crawford (1992) a expliqué l'option de retraite selon la règle du 80 :

La Commission estime que l'option de retraite selon la Règle du 80 convient particulièrement bien, à la lumière de la transformation du profil de l'âge des juges. Cette formule, autorisant la retraite avec pleine pension à un âge moins avancé, d'une manière souple et équitable qui tient compte du caractère particulier des conditions de travail et des exigences de la magistrature, n'est pas incompatible avec les normes de la réforme des pensions. Nous remarquons cependant que certaines de ces normes ne s'appliquent pas au régime des juges, étant donné ses caractéristiques particulières.

Les régimes de retraite anticipée sont de plus en plus monnaie courante dans notre société. À de nombreux égards, ils se justifient encore plus dans le cas des juges. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, ces régimes pourraient contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité générales de la magistrature en accordant à des juges ayant de longs états de service et qui souffrent peut-être d'épuisement professionnel l'occasion de prendre leur retraite à un moment où leur énergie est peut-être sapée, permettant ainsi de renouveler la

composition du corps judiciaire par l'arrivée de juges plus jeunes et plus représentatifs dont bon nombre seront, logiquement, des femmes.

Il convient également de noter que les obligations que comporte l'exercice de la charge de juge ne permettent pas à celui-ci de procéder à des changements constructifs pendant qu'il exerce ses fonctions judiciaires. L'institution ne donne pas au juge la possibilité d'exercer de nouvelles fonctions qui lui permettent d'être utile, comme c'est le cas dans la plupart des autres institutions et professions.

De plus, comme il a été souligné ailleurs, une préoccupation sérieuse qui a été soulevée devant la Commission Crawford était la répercussion des modifications apportées aux dispositions des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR) qui retirent aux juges le droit de planifier leur retraite en investissant dans un REÉR. En particulier, les magistrates qui accèdent en règle générale à la magistrature à un âge moins avancé que leurs collègues masculins soulignent qu'au cours de leurs années les plus productives, et comme jeunes juges, elles ne peuvent plus cotiser à un REÉR, même si elles ne sont pas certaines qu'elles pourront demeurer juges jusqu'à l'âge de 65 ans. Le régime actuel les prive de la possibilité de prendre des dispositions pour prévenir une catastrophe en cas de retraite prématurée. Elles soutiennent, avec une certaine vigueur, que la décision du gouvernement de retirer le droit d'investir dans un REÉR a probablement été prise sans tenir compte des répercussions qu'elle pouvait avoir sur les juges les plus jeunes qui, dans la plupart des cas, sont des femmes.

Aucune donnée n'a été citée dans le rapport de la Commission Crawford (1992) pour illustrer l'ampleur de cette « perte ». Dans le mémoire qu'ils ont soumis à la présente commission, les juges ont présenté un rapport du cabinet d'actuaire conseil William M. Mercer Limited. Ce rapport, qui a été déposé devant la Commission le 15 mai 1996, contient une estimation de cette perte. Avant 1992, les juges pouvaient cotiser le montant maximal admissible dans un REÉR personnel, mais leur cotisation est maintenant limitée à 1 000 \$ par année. Les différences, sur le plan des épargnes fiscales et de l'investissement

accumulé, qu'on les considère ensemble ou séparément sur une période de 30 ans sont évidemment stupéfiantes, peu importe les hypothèses actuarielles retenues. Le cabinet Mercer a chiffré à 1,7 millions de dollars la différence de capital accumulé avants impôts sur une période de 30 ans. Il a toutefois estimé à environ 437 000 \$ la perte imputable à la suppression des avantages fiscaux après impôts.

Nous sommes sensibles à ces préoccupations, mais nous estimons toutefois que, si le gouvernement réagit rapidement et adopte la règle du 80, une grande partie des répercussions négatives des modifications apportées aux REÉR sera éliminée, particulièrement en ce qui concerne les jeunes juges.

Voici quelques-unes des raisons pour lesquelles les critères modifiés de retraite, en général, et la règle du 80, en particulier, ont été examinés et ont bénéficié de larges appuis depuis de nombreuses années. Pour évaluer la règle du 80 elle-même et la façon dont on pouvait la mettre en application, on a fait remarquer que l'on pouvait recourir à diverses formules pour en arriver à une combinaison d'années de service et d'âge totalisant 80.

Dans leur mémoire, les juges et l'Association du barreau canadien ont fait valoir que la règle du 80 ne devait pas être alourdie par une exigence d'âge minimal ou d'années de services minimales. D'autres soutiennent qu'un juge devrait être tenu d'exercer ses fonctions pendant au moins 15 ans avant de pouvoir être admissible à la retraite en vertu de la règle du 80. Cette solution s'accorderait avec le minimum prescrit de 15 années de service exigé pour pouvoir prendre sa retraite à 65 ans que prévoit l'article 42 de la *Loi sur les juges*.

Fait intéressant, les juges qui sont actuellement un peu plus âgés et en grande partie de sexe masculin affirmeraient qu'un règle du 80 non alourdie est souhaitable pour s'assurer que les juges qui sont nommés après 50 ans peuvent prendre leur retraite à 65 ans. En revanche, les femmes juges et, en particulier, les jeunes femmes juges, soutiennent que l'on devrait envisager de retenir des périodes minimales plus courtes que la période de 15 ans prévue par la loi actuelle, compte tenu de la situation à laquelle font face les femmes qui sont

nommées en début de leur carrière. On soutient, pour le compte des jeunes femmes juges, qu'il est plus juste d'accorder plus d'importance à la durée des états de service et moins d'importance à l'âge.

Des discussions approfondies ont eu lieu avec les ministres successifs et d'autres groupes intéressés au sujet de la règle du 80, et son adoption fait l'objet d'un consensus presque universel. En outre, le surintendant des institutions financières du Canada a effectué des études et a conclu que les coûts qu'entraînerait l'adoption de ce mécanisme seraient négligeables. Plus précisément, le surintendant a fait remarquer que :

[TRADUCTION]

[...] l'augmentation qu'entraînerait l'adoption de la règle du 80 sur les charges à payer et les coûts rationnels globaux serait en pratique presque entièrement compensée par la diminution des traitements à verser qui découlerait du départ de juges partiellement productifs.

**Lettre écrite par M. L.M. Cornelis (BSIFC) à M. H Dandell
(ministère de la Justice) le 16 juin 1995**

Nous sommes d'avis qu'à tout prendre, une règle du 80 exigeant 15 années d'états de service est celle qui répond le mieux aux exigences de l'intérêt public, compte tenu du profil actuel de la magistrature et de l'âge moyen de ses membres. Pour la plupart des femmes plus jeunes, le minimum de 15 années de service permettra encore à celles qui ont atteint la limite du service utile de prendre leur retraite à un âge acceptable.

L'adoption de cette réforme a été éloquemment défendue et recommandée dans le rapport de la Commission Crawford. Nous osons croire que le défaut du gouvernement de donner suite à cette recommandation constructive s'explique probablement par les lacunes du processus que nous avons signalées ailleurs dans le présent rapport qu'à des réserves ou à des objections portant sur le fond.

Nous recommandons que : la retraite avec pleine pension soit autorisée lorsque le juge a à son actif au moins 15 années de service et que le total de son âge et du nombre de ses années de service est d'au moins 80.

B. COTISATIONS DE RETRAITE DES JUGES ADMISSIBLES À UNE RETRAITE AVEC PLEINE PENSION

L'article 42 de la *Loi sur les juges* prévoit l'octroi aux juges d'une pension égale aux deux tiers du traitement attaché à la charge qu'ils occupent. Les juges sont admissibles à la retraite à l'âge de 65 ans à condition qu'ils aient exercé des fonctions judiciaires pendant au moins quinze ans. La majorité d'entre eux (75 pour 100) ne prennent pas leur retraite mais choisissent de continuer comme juges surnuméraires avec plein traitement jusqu'au moment où ils cessent d'exercer leurs fonctions au plus tard à l'âge de retraite obligatoire de 75 ans. On s'attend à ce que tous les juges versent des cotisations de retraite au taux de sept pour cent de leur salaire jusqu'au moment de leur retraite.

L'obligation faite aux juges de continuer à verser des cotisations de retraite après qu'ils deviennent admissibles à la retraite inquiète beaucoup la magistrature. La Conférence et le Conseil estiment qu'il s'agit là d'un prélèvement auquel ne correspond aucun avantage et qui est incompatible avec les autres régimes de retraite qui prévoient la cessation des cotisations lorsqu'elles ont été acquittées. Ils ajoutent que ce prélèvement est injustifié sur le plan actuariel, étant donné qu'il oblige les juges à continuer à cotiser après avoir atteint l'âge d'admissibilité à la retraite. Ils soutiennent essentiellement que le versement de cotisations après la date d'admissibilité à la retraite ne comporte aucun avantage correspondant.

Il importe de se rappeler, lorsqu'on soupèse ces facteurs, qu'il existe une différence marquée entre le régime de retraite des fonctionnaires et les pensions des juges. Un juge a droit à une pension égale aux deux tiers du traitement de sa dernière année après 15 années de

service. En revanche, un fonctionnaire de carrière doit accumuler 35 années de service ouvrant droit à pension et atteindre l'âge de 55 ans avant de pouvoir toucher la pension maximale. Le montant de la pension équivaut à 70 pour 100 du traitement moyen du fonctionnaire en question au cours de ses six meilleures années consécutives. Ainsi, un sous-ministre qui remplit les conditions requises pour être considéré comme un fonctionnaire de carrière a droit à un revenu de pension supplémentaire de deux pour cent par année pour chaque année où il a occupé le poste de sous-ministre jusqu'à concurrence de dix ans. Les différences entre les deux régimes sont importantes.

Des données de décembre 1995 provenant du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada démontrent que le total des cotisations annuelles de sept pour cent de leur traitement que versent les juges au titre de leur pension sont modestes par rapport aux coûts finaux que supporte l'État. Par exemple, le coût que représente le versement d'une pension à un juge qui a atteint l'âge de 75 ans et a 20 années de service à son actif exigerait de la part de l'État une cotisation annuelle équivalant à 37,9 pour 100 du traitement du juge en question. Compte tenu de la cotisation de sept pour cent versée par le juge, il s'ensuit que l'État supporte le reste du fardeau qui, dans cet exemple, serait de 29,9 pour 100. Cet exemple illustre la distinction qu'il convient de faire entre une pension et un régime de retraite par capitalisation.

En conséquence, nous souscrivons aux conclusions de la Commission Crawford (1992), qui recommandait que les juges continuent à cotiser à leur régime de retraite jusqu'à ce que ceux d'entre eux qui ont le droit de prendre leur retraite le fassent. Toute perception de traitement inéquitable est assurément atténuée par les avantages dont jouissent les juges pensionnés en vertu du régime actuel.

C. RETRAITE DES JUGES DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA

Les diverses commissions triennales ont toutes recommandé l'adoption d'un régime spécial en ce qui concerne la retraite des juges de la Cour suprême du Canada. Malgré le régime de retraite que nous recommandons par l'adoption de la règle du 80, nous sommes également persuadés que les juges de la Cour suprême du Canada devraient pouvoir prendre leur retraite avec pleine pension après avoir exercé leurs fonctions pendant dix ans.

La charge de juge de la Cour suprême du Canada est, évidemment, unique, non pas tant en raison du prestige qu'elle comporte qu'à cause de l'importance des responsabilités et de la charge de travail exceptionnellement lourde qui échoit aux membres du tribunal de dernier ressort de notre pays. L'examen des causes provenant des juridictions d'appel les plus élevées des provinces et de la Cour d'appel fédérale représente un fardeau très lourd. Les critères régissant l'autorisation de former un pourvoi devant la Cour délimitent le cadre de cette tâche. Seules les affaires qui soulèvent des questions d'envergure nationale sont portées devant la Cour suprême. Ainsi, chaque affaire que la Cour examine revêt une importance particulière. La Cour n'est jamais saisie d'affaires banales.

Il est bon de réfléchir sur la capacité de personnes humaines — si l'on fait abstraction des êtres les plus exceptionnels — de s'astreindre sans cesse à la discipline intellectuelle qu'exige le travail de juge de la Cour suprême. Il existe certainement des limites à la capacité des juges de conserver le même zèle pendant de nombreuses années. En outre, les obligations que leur impose la *Charte* militent en faveur d'un climat favorisant le renouvellement de la composition de la Cour. Tous ces facteurs nous amènent à conclure que, dans le cas de la Cour suprême, le maximum d'années

de service auxquelles on peut raisonnablement s'attendre de la part de certains juges n'est que de dix ans. Ainsi, cette période devrait représenter la période minimale au terme de laquelle un juge serait admissible à la retraite. Dans ce domaine, il est de toute évidence dans l'intérêt public de faire preuve de souplesse.

Nous recommandons que : en plus des dispositions qui existent actuellement en matière de retraite et de notre recommandation en ce qui concerne la règle du 80, les juges de la Cour suprême du Canada puissent prendre leur retraite avec pleine pension après avoir exercé leurs fonctions pendant au moins dix ans à la Cour suprême.

D. PRESTATIONS VERSÉES AU CONJOINT SURVIVANT

L'article 44 de la *Loi sur les juges* accorde au conjoint survivant d'un juge décédé une pension viagère égale au tiers du traitement du juge. Le conjoint survivant d'un juge à la retraite qui recevait une pension au moment de son décès reçoit une pension viagère égale à la moitié de la pension du juge à la retraite. Ces pensions sont indexées conformément aux dispositions de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*.

La magistrature cherche depuis longtemps à faire augmenter ces rentes viagères à 40 et à 60 pour 100 respectivement. Elle soutient que la valeur ainsi augmentée correspondrait davantage aux prestations de retraite qui sont présentement accordées aux fonctionnaires fédéraux et provinciaux, de même qu'aux employés de nombreuses entreprises du secteur privé. Toutefois, à la différence des autres régimes de retraite, les pensions des juges sont calculées en fonction du traitement qu'il touchait lors de la dernière année où ils ont occupé leur charge et non d'après le traitement moyen des six meilleurs années. Le régime actuel comporte de nombreux éléments qui sont équivalents, sinon supérieurs, à ceux que prévoient la plupart des autres régimes.

On nous informe que les coûts qu'entraînerait la mise en oeuvre de cette réforme se chiffrent autour de deux millions de dollars sur une période de cinq ans, et qu'ils augmenteraient en conséquence par la suite. Les commissions triennales qui nous ont précédé ont recommandé des modifications en ce sens. Nous estimons que, bien que ces augmentations soient justifiées, le rétablissement d'une base de traitement appropriée pour la magistrature est plus importante. Dans l'ordre de priorité, le rétablissement de la base de traitement occuperait selon nous la première place et, en conséquence, nous recommandons pour le moment qu'aucune modification ne soit apportée aux prestations des conjoints survivants.

E. CONJOINTS DE FAIT

L'article 44 de la *Loi sur les juges* ne prévoit pas pour le moment le versement d'une rente viagère au conjoint de fait survivant. Cet état de fait ne correspond plus aux valeurs actuelles. Qui plus est, cette situation est incompatible avec le régime de droit familial qui existe dans la plupart des provinces. Finalement, on nous informe que cet état de fait va à l'encontre de la politique du secteur public. Il y a de toute évidence lieu de procéder à une réforme. Il suffirait vraisemblablement pour modifier la *Loi* en ce sens d'assimiler les conjoints de fait aux « conjoints » dans la définition que la *Loi* donne de ce dernier terme et de prévoir que le droit à une rente est régi par les principes habituels du droit de la famille.

Nous recommandons que : la *Loi sur les juges* prévienne le versement au conjoint de fait, dans les circonstances légalement applicables, d'une rente viagère de conjoint survivant.

F. PENSIONS RÉVERSIBLES

La *Loi sur les juges* ne contient présentement aucune disposition qui permette à un juge qui a pris sa retraite et qui se marie après sa retraite de choisir de faire payer sa pension selon la formule de la pension réversible. Là encore, il s'agit d'une question qui ne fait l'objet d'aucune controverse. Il y a de toute évidence lieu de réformer la *Loi*.

Nous recommandons que : une disposition soit insérée dans la *Loi sur les juges* pour permettre à un juge qui a pris sa retraite et qui se marie après sa retraite de prévoir le versement d'une pension réversible.

G. INTÉRÊT SUR LES COTISATIONS DE RETRAITE DES JUGES

Aux termes de l'article 51 de la *Loi sur les juges* et de l'article 6 de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*, le juge qui a versé des cotisations de retraite (pension) a droit, au moment de sa retraite, au remboursement des cotisations qu'il a versées, lorsqu'il n'y a pas par ailleurs eu déclenchement du paiement de la pension. Lorsque des intérêts sont payables, ils sont présentement calculés au taux de quatre pour cent, composés annuellement. C'est le taux applicable au remboursement des cotisations de retraite de tous les fonctionnaires fédéraux.

Nous ne comprenons pas comment on pourrait logiquement utiliser un taux d'intérêt fixe pour calculer la somme d'argent à rembourser à une personne qui a cotisé à un régime de retraite et qui est sur le point de retirer ses cotisations. Ainsi que les juges l'ont souligné, cette disposition est « manifestement inéquitable ». La Commission Guthrie (1986) et la Commission Courtois (1989) ont toutes les deux recommandé l'adoption d'un « [...] taux qui variera au besoin en fonction des taux réglementaires ». Le gouvernement au pouvoir a reconnu la nécessité de cette réforme en insérant dans le projet de loi C-50 une disposition

qui aurait eu pour effet de modifier l'article 51 de la *Loi sur les juges* en prévoyant un taux « prescrit par le Règlement de l'impôt sur le revenu ». Cette façon de traiter l'anomalie en question est juste et légitime et nous en recommandons l'adoption.

Par conséquent, nous recommandons que : l'alinéa 51(4)b) de la *Loi sur les juges* soit modifié pour prévoir le versement d'intérêts sur le remboursement de toutes les cotisations de retraite relatives à l'année de cotisation 1996 et à chacune des années de cotisation postérieure à 1996, et que ces intérêts soient calculés aux taux prescrits par le Règlement de l'impôt sur le revenu et qu'ils soient composés annuellement.

VI. Assurances

Il s'agit là d'un avantage qui n'est pas prévu par la loi. Les juges de nomination fédérale sont assurés sur leur vie grâce au Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la fonction publique. Par contraste, les sous-ministres sont assurés en vertu d'un régime que l'on qualifie de régime « des cadres supérieurs ». Essentiellement, les sous-ministres bénéficient d'une couverture de base égale au double de leur traitement, alors que les juges ne sont admissibles qu'à une indemnité équivalente à leur traitement. Les membres des deux groupes peuvent obtenir à leurs frais une garantie supplémentaire équivalant à leur traitement.

La magistrature est d'avis qu'elle devrait bénéficier d'une couverture d'assurance équivalente à celle des sous-ministres, surtout si ceux-ci doivent continuer à servir de groupe comparable aux juges. Si les juges obtenaient une garantie équivalente, ils auraient droit à une couverture égale au double de leur traitement sous forme d'assurance-vie collective temporaire dont la garantie serait maintenue jusqu'à leur retraite sans réduction. En outre, la magistrature soutient que cette protection améliorée revêt une importance accrue compte tenu de la suppression du droit de cotiser pleinement à un REÉR, et des prestations des conjoints survivants prévues par la *Loi sur les juges*, qui sont qualifiées de « relativement peu élevées ».

Ces suggestions sont sensées. Abstraction faite de l'aspect économique, il n'y a aucune raison pour laquelle les juges devraient faire l'objet d'un traitement moins favorable que celui dont jouit le groupe comparateur. On nous informe que des fonctionnaires du gouvernement reconnaissent l'existence de cet écart et que des démarches ont été entreprises pour déterminer ce qu'on pourrait faire pour régler le problème. Une des difficultés est que le profil d'âge des juges est tellement différent de celui des cinq mille fonctionnaires supérieurs qui sont protégés par le régime « des cadres supérieurs » qu'il est, premièrement, impossible de les incorporer dans ce groupe, et que, en second lieu, il s'agit

d'une proposition de création d'un régime distinct très coûteux pour obtenir une couverture semblable. Ainsi, en raison du profil d'âge des fonctionnaires supérieurs, l'assurance des sous-ministres coûte environ 25 cents par mois par tranche de 1 000 \$ de couverture d'assurance. À cause du profil d'âge actuel des juges, une assurance comparable coûterait environ quatre fois plus cher. Cependant, l'adoption de la règle du 80 et de la représentation plus équilibrée des sexes contribueront à normaliser l'âge des juges actifs dans un délai relativement court.

Abstraction faite de ces considérations de coûts, il est nettement inéquitable de conserver indéfiniment le modèle actuel. Il est prématuré de formuler pour le moment une recommandation détaillée, mais nous sommes d'avis que, même si l'on doit adopter un programme par étapes fondé sur des critères d'âge pratiques, on devrait essayer d'offrir une couverture d'assurance équivalente aux juges.

Nous recommandons que : la couverture d'assurance-vie des juges payée par le gouvernement corresponde davantage à celle dont bénéficient les sous-ministres.

VII. Congés

Aux termes de l'article 54 de la *Loi sur les juges*, un juge qui s'absente de ses fonctions pendant plus de 30 jours doit demander l'autorisation du gouverneur en conseil. La Commission Crawford (1992) recommandait qu'il soit permis à chaque juge en chef d'une juridiction supérieure ou d'une cour d'appel d'autoriser un congé de maternité ou un congé parental pouvant aller jusqu'à six mois. Il s'agit essentiellement d'une question de « gestion interne » et cette délégation de pouvoirs aurait dû être autorisée il y a longtemps. Il semble qu'il y ait également lieu d'en profiter pour élargir la portée du programme de congé d'études et nous encourageons un tel élargissement.

Nous recommandons que : le paragraphe 54(1) de la *Loi sur les juges* soit modifié pour permettre aux juges en chef d'autoriser les juges à prendre des congés pouvant aller jusqu'à six mois, y compris des congés de maternité, des congés parentaux et des congés d'études.

VIII. Différence de traitement entre les juges de première instance et les juges d'appel

Alors que nous en étions à mettre la dernière main à notre rapport, nous avons reçu un mémoire de la part des juges de la Cour d'appel du Québec. Essentiellement, les juges de cette cour exhortent la Commission à recommander que le régime actuel de rémunération des juges soit modifié en profondeur par la suppression des traitements qui auraient pour effet d'établir une distinction entre les juges nommés par le gouvernement fédéral qui siègent aux juridictions d'appel provinciales et ceux qui siègent en première instance. Ils réclament un traitement accru pour les juges d'appel et un traitement moins élevé pour les juges de première instance. Nous sommes fermement d'avis que ce mémoire a été soumis trop tard pour que la présente commission triennale puisse l'aborder. Le concept des différences de traitement exige un examen très attentif. Bien que certaines propositions intéressantes en faveur de cette idée ait été avancés, il faudrait invoquer de solides arguments pour que l'on s'écarte du régime actuel, qui repose sur la prémisse que, bien qu'elles soient différentes selon le degré de la hiérarchie judiciaire, les fonctions judiciaires exigent une discipline et un dévouement équivalents de la part des juges des deux degrés de juridiction. Il faudrait soupeser attentivement les incidences culturelles qu'une telle différenciation aurait sur le régime. Bien que nous soyons heureux d'avoir reçu ce mémoire, force est de constater qu'il nous a été présenté trop tard pour accorder au sujet qu'il aborde l'attention qu'il mérite.

IX. Conclusion

Tel que l'ont noté une série de nos prédécesseurs, le processus d'examen de la Commission triennale fut institué par le Parlement pour réduire la présence d'esprit de parti politique dans le processus de fixation du traitement et des avantages pécuniaires accordés aux juges. À ce jour, le processus a été un échec. Vos commissaires estiment que ce rapport fait état des raisons principales expliquant cette situation. Il est encore néanmoins possible de secourir le système législatif actuel et d'en rétablir son envergure d'origine. Pour atteindre ce but, une réforme, à la fois modérée et approfondie du système, servirait grandement l'intérêt que détient le public dans la bonne administration de la justice.

Le tout respectueusement soumis ce 30^e jour de septembre 1996.

David W. Scott, c.r.
Michel Vennat, c.r.
Barbara Rae

Appendice A

Renseignements généraux

1. **Commissaires :** M^e David W. Scott, c.r. (président)
M^{me} Barbara Rae (Ordre du Canada)
M^e Michel Vennat, c.r. (Ordre du Canada)

Secrétaire exécutif : M. Charles G. Watt

2. **Mandat**

La Commission examinera, conformément à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, si le traitement et autres prestations prévues en vertu de cette loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.

La Commission remettra son rapport au ministre de la Justice, dans les six mois suivant sa nomination, avec les recommandations qu'elle estime utiles, y inclus les recommandations visant à améliorer le processus d'établissement du traitement des juges.

Les commissaires présenteront au Ministre avant le 30 novembre 1996, un second rapport contenant les modifications précises recommandées qui devront être apportées lorsque les circonstances économiques le permettront. Ce rapport sera transmis par le Ministre au Conseil canadien de la magistrature et à la Conférence canadienne des juges, et rendu public.

Pour remplir sa mission, les commissaires devront :

1. **tenir compte :**
 - a) **du principe de l'indépendance judiciaire et notamment de toute exigence constitutionnelle au chapitre de la sécurité financière des juges,**
 - b) **de la situation économique et budgétaire globale, y compris du gel des rémunérations prévu par la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*,**
 - c) **de facteurs de comparaison, dont le traitement des juges d'autres ressorts, des avocats et des notaires, des personnes dont le traitement est prélevé sur les fonds publics et des Canadiens en général,**
 - d) **de la nécessité d'appeler à la magistrature des candidats de grand calibre,**

2. demander l'avis des juges et des associations de la magistrature, des professions juridiques et du public canadien.

NOTA : Le mandat de la Commission de 1995 a été officiellement prorogé au 30 septembre 1996 à la suite de l'adoption du projet de loi C-2 en mars 1996. Le paragraphe 26(2) de la *Loi sur les juges* a été modifié de manière à prévoir que le rapport de la présente commission et de toutes les commissions subséquentes soit transmis au ministre dans les douze mois de la nomination de la nomination des commissaires.

3. Réunions et conférences téléphoniques

La Commission a tenu les réunions et conférences téléphoniques suivantes :

6 décembre 1995	—	Toronto
10 janvier 1996	—	Ottawa
26 janvier 1996	—	conférence téléphonique
12 février 1996	—	Toronto
15 mai 1996	—	Ottawa
27 juin 1996	—	Toronto
20 juillet 1996	—	conférence téléphonique
13 août 1996	—	Calgary
5 septembre 1996	—	Toronto

4. Avis publics

La Commission a fait paraître dans divers journaux du Canada un avis invitant les personnes intéressées à communiquer avec elle, verbalement ou par écrit, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, au sujet des questions visées par son mandat. Des avis ont également été envoyés à certains groupes et particuliers, notamment à 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 » du présent appendice, ainsi que la liste des journaux dans lesquels il a été publié.

5. Mémoires et audiences

Les organismes, groupes et particuliers énumérés à l'appendice « B » ont présenté un mémoire écrit. Une audience publique a eu lieu le 11 janvier 1996 à la salle d'audience n° 3 du Tribunal canadien du commerce extérieur, au 333 de l'avenue Laurier Ouest, à Ottawa. Les organismes suivants ont comparu devant la Commission :

- la Conférence canadienne des juges et le Conseil canadien de la magistrature²;
- l'Association du Barreau canadien³.

La Commission a tenu deux autres rencontres avec des délégués de la Conférence et du Conseil; M^e Andy Watt, du ministère de la Justice était également présent. Ces rencontres ont eu lieu à Ottawa et à Toronto le 15 mai et le 27 juin 1996 respectivement. De plus, les commissaires ont rencontré le juge en chef Fraser de la Cour d'appel de l'Alberta et un groupe de femmes juges de l'Alberta le 13 août 1996.

6. Commissions et comités précédents

La Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges est la huitième commission (ou comité) à avoir reçu ses dernières années le mandat de faire enquête sur les traitements, indemnités et prestations versés aux juges, et de présenter des recommandations à ce sujet au ministre de la Justice. C'est aussi la cinquième commission triennale nommée en vertu du paragraphe 26(1) de la *Loi sur les juges*.

Pour la Conférence et le Conseil : M. le juge Guy Kroft, M^{me} la juge en chef Constance Glube, M. le juge Coulter Osborne, M. le juge Douglas Lambert, M^{me} la juge Susan Lang, M. le juge André Brossard, M. le juge Stuart Leggatt and M. le juge en chef Jean-Claude Couture.

Au nom de l'Association du Barreau canadien : M^e Ronald Pink, c.r. et M^e Joan Berkovitch.

7. Remerciements

La Commission tient à remercier le commissaire à la magistrature fédérale, M° Guy Goulard, et ses collaborateurs, notamment M° Denis Guay, M^{me} Joan Lamoureux, M^{me} Marie Burgher et le service des finances pour leur collaboration et leur appui. Nous remercions également M° Andy Watt, avocat général principal et M° Harold Sandell, conseiller juridique au ministère de la Justice, ainsi que M. L.M. Cornelis, du Bureau du surintendant des institutions financières du Canada et M. Charles Watt, qui a agi à titre de secrétaire exécutif.

Annexe A

Avis public

Liste des journaux

- | | | | |
|-----|------------------------------|-----|------------------------|
| 1. | St. John's Evening Telegram | 15. | The Lawyers Weekly |
| 2. | Charlottetown Guardian | 16. | Winnipeg Free Press |
| 3. | La Voix Acadienne | 17. | La Liberté |
| 4. | Halifax Chronical-Herald | 18. | Regina Leader Post |
| 5. | Le Courrier | 19. | Saskatoon Star-Phoenix |
| 6. | Saint John Telegraph Journal | 20. | Journal L'Eau Vive |
| 7. | L'Acadie Nouvelle | 21. | Calgary Herald |
| 8. | Le Soleil | 22. | Edmonton Journal |
| 9. | La Presse | 23. | Le Franco-Albertain |
| 10. | Montreal Gazette | 24. | Vancouver Province |
| 11. | Le Droit | 25. | Le Soleil de Colombie |
| 12. | Ottawa Citizen | 26. | The Yellowknifer |
| 13. | The Globe and Mail | 27. | Whitehorse Star |
| 14. | The Toronto Star | | |



**COMMISSION DE 1995 SUR LE TRAITEMENT
ET LES AVANTAGES DES JUGES**

AVIS

La Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges a été instituée le 30 septembre 1995 par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, en application de l'article 26 de la Loi sur les juges. Elle a pour mandat de déterminer si le traitement et les avantages des juges nommés par le gouvernement fédéral incluant le processus d'établissement du traitement des juges sont satisfaisants.

La Commission invite toute personne intéressée à lui soumettre par écrit ses vues sur les sujets qu'elle a reçu pour mission d'examiner. Ces interventions doivent prendre la forme d'un document écrit, établi dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, et être déposées auprès de la Commission en dix exemplaires au plus tard le 20 décembre 1995. Quiconque dépose un tel document écrit peut en outre demander à la Commission d'être entendu par celle-ci. En pareil cas, il convient d'aviser la Commission au plus tard le 8 décembre 1995 du souhait de présenter des observations orales. Il convient de noter que le dépôt de documents écrits n'oblige nullement à présenter les observations orales.

Il est possible d'obtenir le texte définissant le mandat de la Commission sur simple demande.

Commission de 1995 sur le
traitement et les avantages
des juges
110, rue O'Connor
Bureau 1114
Ottawa (Ontario)
K1A 1E3

Le président de la Commission

David W. Scott, c.r.



**1995 COMMISSION ON JUDGES'
SALARIES AND BENEFITS**

NOTICE

This Commission was appointed on September 30, 1995, by the Minister of Justice and Attorney General of Canada, pursuant to section 26 of the Judges Act, to inquire into the adequacy of the salaries and other amounts payable under the Act to federally appointed judges and into the adequacy of federally appointed judges' benefits generally, including the process by which judicial compensation is established.

The Commission invites written submissions in either official language concerning the matters within the Commission's terms of reference. Written submissions must reach the Commission by December 20, 1995, in ten copies. A party intending to file a written submission with the Commission may also request an opportunity to make a presentation at an oral hearing. The Commission must be notified by December 8, 1995, of the party's desire to appear at an oral hearing. A party filing a written submission need not request to appear at an oral hearing.

Copies of the Commission's terms of reference are available upon request.

David W. Scott, Q.C.
Chairman

1995 Commission on Judges'
Salaries and Benefits
Room 1114
110 O'Connor Street
Ottawa, Ontario
K1A 1E3

Appendice B

Liste des mémoires

1. L'Association du Barreau canadien
2. La Conférence canadienne des juges
3. Le Conseil canadien de la magistrature
4. The Law Society of Alberta
5. The Law Society of British Columbia
6. The Law Society of Manitoba
7. Association des juges de la Cour supérieure de l'Ontario
8. M. le juge Edward D. Bayda, juge en chef de la Saskatchewan
9. M^{me} la juge Marie Corbett (Ontario)
10. M. le juge N.A. Drossos (Colombie-Britannique)
11. M^{me} la juge C.A. Fraser, en son nom personnel et au nom d'un groupe de femmes juges (Alberta)
12. M^{me} la juge Elizabeth A. McFadyen (Alberta)
13. M^{me} la juge Margaret J. Trussler (Alberta)
14. M^o Rosemary Vodrey, ministre de la Justice et procureure générale (Manitoba)
15. M. Colin L. Campbell (Ontario)
16. M. W. Chapman (Île-du-Prince-Édouard)
17. M. W. T. Metzger (Ontario)
18. M^o John T. Nilson, ministre de la Justice et procureur général (Saskatchewan)
19. M. et M^{me} E. Toker (Manitoba)
20. M. R. Walker (Saskatchewan)