

**DANS L’AFFAIRE DE LA *LOI SUR LES JUGES*, L.R.C. (1985), c. J-1, et ses
modifications**

COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 2020

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Christopher Rupar
Kirk G. Shannon
Samar Musallam
Ministère de la Justice
50, rue O’Connor, pièce 500
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Tél. : 613-670-6290
Télec.: 613-954-1920

Avocats pour le gouvernement du
Canada

TABLE DES MATIÈRES

I.	APERÇU	1
II.	LE MANDAT DE LA COMMISSION.....	2
III.	ANALYSE DE LA SUFFISANCE DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES	5
	A. La rémunération totale est suffisante	5
	1) Premier facteur : l'état actuel de l'économie au Canada pose un important défi. 5	
	a) La hausse prévue de 6,7 % de l'IEAE est incompatible avec l'état de l'économie 8	
	b) Aperçu des hausses de l'IEAE sur quatre ans	10
	2) Deuxième facteur : le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire est respecté.....	15
	3) Troisième facteur : aucune difficulté à recruter les meilleurs candidats	17
	a) Tenir compte des bassins desquels les juges proviennent	17
	b) Traitement suffisant pour recruter les meilleurs avocats du secteur privé	22
	c) Traitement satisfaisant pour recruter les meilleurs candidats du secteur public .	42
	4) Quatrième critère : Tout autre facteur objectif que la Commission considère pertinent.	44
	a) Le comparateur DM-3 ne devrait pas être appliqué au moyen de formules.....	44
	b) Comparaison avec les autres professionnels et rémunération des juges d'autres pays	53
	5) Conclusion sur le caractère satisfaisant du traitement des juges.....	56
IV.	NOUVELLE AIDE MÉDICALE PROPOSÉE POUR LES JUGES QUI RÉSIDENT EN RÉGION ÉLOIGNÉE	56
V.	RÉMUNÉRATION DES PROTONOTAIRES.....	57
	1) La rémunération totale est adéquate.....	57
	2) Proposition de création d'une charge de protonotaire surnuméraire.....	59
VI.	CONCLUSION GÉNÉRALE	60

I. APERÇU

1. Le gouvernement du Canada est déterminé à maintenir le principe constitutionnel de l'indépendance judiciaire, caractérisé par l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière.

2. Compte tenu de ce principe, le traitement et les autres avantages consentis à l'heure actuelle aux juges de nomination fédérale et aux protonotaires de la Cour fédérale font en sorte que la magistrature du Canada demeure indépendante et jouit d'une sécurité financière, et que les meilleurs candidats continuent d'être attirés par une charge judiciaire.

3. L'analyse objective des facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, en particulier de l'état de l'économie au Canada, permet de conclure que le traitement des juges pour ce cycle quadriennal se terminant en 2024 devrait être augmenté conformément à l'indice de l'ensemble des activités économiques (IEAE) jusqu'à concurrence d'une hausse cumulative maximale de 10 % sur quatre ans par rapport au traitement en 2020. Cela correspond à la hausse annuelle historique de l'IEAE au cours des 20 dernières années.

4. L'état de l'économie au Canada et la situation économique et financière globale du gouvernement, le premier facteur énoncé dans la loi, présente des défis très importants en raison de la pandémie de COVID-19. Paradoxalement, cependant, l'état de l'économie a engendré en ce qui concerne l'IEAE une anomalie qui assurerait à la magistrature fédérale sa plus forte hausse annuelle en 20 ans. Cette situation économique imprévisible pourrait à son tour créer un IEAE négatif dans un avenir rapproché, ce qui pourrait entraîner une baisse du traitement des juges. Afin d'assurer des hausses stables et prévisibles du traitement consenti aux juges pour ce cycle quadriennal et de veiller à ce que la magistrature fédérale assume sa part du fardeau économique en ces temps sans précédent, le gouvernement propose une hausse cumulative totale de 10 % du traitement des juges sur quatre ans à compter du 1^{er} avril 2020.

5. En ce qui concerne le deuxième facteur énoncé dans la loi, l'on ne peut soutenir que le salaire de 338 800 \$ des juges en 2020 et celui de 271 000 \$ des protonotaires (qui

devraient s'élever à 361 600 \$ et 289 200 \$ respectivement au 1^{er} avril 2021) sont tombés sous un seuil acceptable, de sorte que l'indépendance de la magistrature a été compromise. En effet, la généreuse pension des juges, dont la valeur nette se situe à environ 37,8 % du traitement des juges, augmente considérablement leur rémunération totale moyenne pondérée selon l'âge (ci-après appelée « rémunération totale ») en 2020 et porte celle-ci à environ 509 400 \$; elle devrait être portée à 543 800 \$ au 1^{er} avril 2021. La rémunération totale pondérée selon l'âge des protonotaires pour 2020 s'élève à 408 100 \$ et devrait être portée à 435 500 \$ au 1^{er} avril 2021.

6. En ce qui concerne le troisième facteur énoncé dans la loi, rien n'indique qu'il est difficile de recruter les meilleurs candidats pour l'une ou l'autre charge. Une comparaison des traitements consentis aux juges et aux protonotaires avec les niveaux de revenu des avocats des secteurs public et privé qui seraient admissibles aux deux charges, révèle que les traitements sont parfaitement suffisants pour continuer d'attirer les meilleurs candidats; rien n'indique non plus qu'il y a une pénurie de candidats intéressés. En outre, la généreuse pension des juges et les avantages connexes permettent eux aussi d'attirer des candidats potentiels à une charge judiciaire.

7. Enfin, en ce qui concerne le quatrième facteur énoncé dans la loi, la magistrature a soutenu par le passé que le traitement des juges de nomination fédérale devrait correspondre au milieu de l'échelle salariale du groupe DM-3 (les sous-ministres fédéraux) plus la moitié de la rémunération à risque (ce que l'on appelle le « comparateur Block »). La rémunération des juges de nomination fédérale a suivi le rythme du comparateur Block (et l'a maintenant dépassé).

II. LE MANDAT DE LA COMMISSION

8. Le mandat de la Commission tire son origine de principes constitutionnels et de dispositions législatives. Dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, la Cour suprême du Canada a décrit la fonction constitutionnelle des commissions d'examen de la rémunération des juges de « crible institutionnel » visant à empêcher que « la fixation ou le blocage des traitements des juges ne serve de moyen d'exercer des pressions politiques sur la

magistrature par le biais de la manipulation financière »¹. Plus précisément, ainsi qu'il est décrit dans le cinquième rapport de la Commission daté du 30 juin 2016 (Commission Rémillard), la garantie constitutionnelle de l'indépendance de la magistrature est la pierre angulaire de l'intégrité de notre système judiciaire, les trois caractéristiques de l'indépendance de la magistrature étant l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière².

9. Le mandat législatif de la Commission est énoncé au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, aux termes duquel la Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants : 1) l'état de l'économie au Canada; 2) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire; 3) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature; 4) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent³. La *Loi sur les juges* prescrit également que la Commission examine la suffisance de la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale dans le cadre du même processus⁴.

10. Lorsqu'un projet de loi modifiant la *Loi sur les juges* a été déposé pour la première fois en 1998 à la Chambre des communes, aucun facteur législatif n'était proposé⁵. Toutefois, lorsqu'ils ont examiné le projet de loi, le Sénat et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ont conclu que l'inclusion de facteurs

¹ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Î.-P.-É.*; *Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de l'Î.-P.-É.*, [1997] 3 RCS 3 [*Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*], **Recueil conjoint de documents, onglet 4**

² Rapport de la cinquième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges, daté du 30 juin 2016 [Rapport de la Commission Rémillard], p. 2, paragraphe 7, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

³ *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1, par. 26(1), **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

⁴ *Ibid*, par. 2.1(1)

⁵ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule 32, 1^{re} session, 36^e législature, 30 septembre 1998 [comité sénatorial, 30 septembre 1998], p. 32:7 à 32:9, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 1**

obligatoires exprès était nécessaire pour aider « à définir et à clarifier la portée du mandat » de l'examen de la Commission⁶.

11. Les deux premiers facteurs ont été ajoutés en réponse directe à la décision de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*⁷. Le troisième facteur, « le besoin de recruter les meilleurs candidats », a été ajouté compte tenu d'un témoignage entendu devant le comité sénatorial⁸, mentionnant le besoin de mesurer « la façon dont nous rémunérons nos juges en faisant une comparaison avec le secteur dans lequel nous les recrutons afin d'être concurrentiels »⁹. Le quatrième facteur, à savoir « tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent », a été ajouté pour permettre à la Commission d'examiner d'autres facteurs « qui sont justifiés, des critères qui peuvent être évalués sur une base objective »¹⁰.

12. Enfin, comme l'a fait remarquer la Commission Rémillard, même si la Commission n'est pas liée par les conclusions des commissions antérieures, elle devrait adopter une « approche fondée sur le bon sens » à l'égard des nouveaux éléments de preuve et arguments et ne s'écarter des conclusions antérieures que lorsque des « motifs valables », comme un changement de situation ou de nouveaux éléments de preuve, peuvent justifier de s'écarter des conclusions d'une autre commission¹¹.

⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 36^e législature, 1^{re} session, n° 151 (6 novembre 1998) [Hansard, 6 novembre 1998], à 9944 (Eleni Bakopanos), **Recueil de documents du gouvernement, onglet 2** *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule 37, 1^{re} sess., 36^e lég, 22 octobre 1998 [Comité sénatorial, 22 octobre 1998], p. 37:20, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 3**

⁷ Comité sénatorial, 22 octobre 1998, *ibid*, p. 37:18 à 37:21

⁸ *Ibid*, p 37:20

⁹ Comité sénatorial, 30 septembre 1998, précité, p. 32:18 à 32:19, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 1**

¹⁰ Comité sénatorial, 22 octobre 1998, précité, p. 37:21, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 3**

¹¹ Rapport de la Commission Rémillard, p. 8, par. 26, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

III. ANALYSE DE LA SUFFISANCE DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

A. La rémunération totale est suffisante

13. À la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, le niveau actuel des traitements et avantages consentis aux juges et aux protonotaires, combiné à des rajustements annuels automatiques fondés sur l'IEAE, satisfait parfaitement à la norme de la « suffisance » dont doit tenir compte la présente Commission.

14. Les traitements actuels (au 1^{er} avril 2020) s'élèvent à 338 800 \$ pour les juges et à 271 000 \$ pour les protonotaires. La valeur nette de la pension des juges et des prestations d'invalidité augmente ces niveaux de traitements d'environ 37,8 %¹². La rémunération totale moyenne pondérée selon l'âge (pondérée en fonction de l'âge des personnes nommées) d'un juge de nomination fédérale en 2020 est d'environ 509 400 \$, et d'environ 408 100 \$ pour un protonotaire¹³. Compte tenu d'une hausse de 6,74 % prévue pour 2021 selon l'IEAE, la rémunération totale moyenne pondérée selon l'âge d'un juge passe à 543 800 \$ et celle d'un protonotaire, à 435 500 \$¹⁴.

1) Premier facteur : l'état actuel de l'économie au Canada pose un important défi

15. Aux termes du premier facteur énoncé dans la loi, la Commission tient compte de l'« état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie, ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement »¹⁵. Compte tenu de l'évolution de la situation économique, les constatations relatives à ce facteur témoignent en raison de leur

¹² Peter Gorham, Compensation Review of Federal Appointed Judges for the Department of Justice Canada regarding the 2020 Judicial Compensation and Benefits Commission, daté du 26 mars, 2021 [le rapport Gorham], pp. 22, 30 par. 100, 134, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

¹³ Rapport Gorham, *ibid*, pp. 7, 35 à 36, paras 19, 23, 153, 162, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

¹⁴ Rapport Gorham, *ibid*, pp. 7 à 8, 36, paras 20, 24, 158, 163, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**. Nous constatons que cette projection repose sur un IEAE projeté de 6,74 %, ce qui est légèrement supérieur à l'IEAE de 6,7 % projeté par le Bureau de l'actuaire en chef

¹⁵ *Loi sur les juges*, précitée, alinéa 26(1.1)a), **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

nature de l'état actuel de l'économie, et les constatations des commissions antérieures sur la question sont peu pertinentes.

16. Il est évident que l'état actuel de l'économie au Canada et dans le monde en général pose des défis importants. La pandémie de COVID-19 qui sévit a forcé le gouvernement du Canada, ainsi que presque tous les autres gouvernements du monde, à afficher des déficits records afin de lutter contre les conséquences économiques de la pandémie sur l'économie mondiale¹⁶. Bien que les campagnes de vaccination suscitent de l'espoir, les perspectives à court et moyen terme pour l'économie canadienne demeurent fragiles.

17. Depuis le dépôt du plus récent budget du gouvernement le 19 mars 2019, les perspectives économiques et financières du Canada se sont détériorées¹⁷. Pour 2020, Statistique Canada a signalé que l'économie canadienne s'est contractée de 5,4 %, son pire recul depuis le début de la collecte de données en 1961¹⁸.

18. Pour l'exercice clos le 31 mars 2020, le gouvernement a affiché un déficit budgétaire de 34,4 milliards de dollars¹⁹. Au 31 mars 2020, la dette fédérale s'établissait à 721,4 milliards de dollars – 31,2 % du PIB²⁰. Le déficit projeté pour l'exercice se terminant

¹⁶ Lettre datée du 9 décembre 2020 du sous-ministre adjoint des Finances, ministère des Finances du Canada, p. 1, **Recueil conjoint de documents, onglet 24**

¹⁷ Ministère des Finances Canada, Énoncé économique de l'automne de 2020, 30 novembre 2020, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2020/11/le-gouvernement-du-canada-publie-le-document-soutenir-les-canadiens-et-lutter-contre-la-covid19-enonce-economique-de-lautomne2020.html>, **Recueil conjoint de documents, onglet 25**; voir aussi : Lettre datée du 9 décembre 2020 du sous-ministre adjoint des Finances, ministère des Finances du Canada, p. 1, **Recueil conjoint de documents, onglet 24**

¹⁸ Statistique Canada, « Produit intérieur brut, revenus et dépenses, quatrième trimestre de 2020 », 2 mars 2021, en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/daily-quotidien/210302/dq210302a-fra.pdf?st=27J8uKIX>, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 8**

¹⁹ Ministère des Finances du Canada, Énoncé économique de l'automne de 2020, 30 novembre 2020, précité, Annexe 1, Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires, **Recueil conjoint de documents, onglet 25**

²⁰ *Ibid.*

le 31 mars 2021 est de 381,6 milliards de dollars²¹, et le déficit projeté pour l'exercice se terminant le 31 mars 2022 est de 121,2 milliards de dollars²².

19. L'indice des prix à la consommation (IPC), qui est largement utilisé pour déterminer le coût de la vie, devrait augmenter comme suit au cours des quatre prochaines années : 1,7 % en 2021; 1,9 % en 2022; 2,0 % en 2023; et 2,1 % en 2024²³.

20. Le taux de chômage est également une mesure de l'état de l'économie au pays. La situation à cet égard commence à s'améliorer après un déclin marqué en mars et avril 2020, période au cours de laquelle près de trois millions de Canadiens ont perdu leur emploi. Les taux de chômage devraient se stabiliser autour de 10 % en moyenne en 2020 et diminuer à 8,1 % en 2021²⁴. Avant le début de la pandémie de COVID-19, les niveaux de chômage étaient inférieurs à 6 %.

21. Le 19 avril 2021, le gouvernement a l'intention de déposer un nouveau budget qui fournira de plus amples renseignements sur l'état actuel de l'économie. Ce nouveau budget pourrait avoir une incidence sur ce facteur législatif. Au besoin, le gouvernement présentera à la Commission d'autres observations sur l'état actuel de l'économie dans sa réplique.

22. L'état de l'économie au Canada, et de façon générale dans le monde, causé principalement par la pandémie de COVID-19 et par les déficits historiques affichés par le gouvernement qui en découlent, est un facteur important qui doit être pris en compte pour déterminer le niveau approprié de la rémunération des juges. Comme l'a reconnu la Cour

²¹ Lettre du sous-ministre adjoint des Finances datée du 9 décembre 2020, ministère des Finances du Canada, précité, p. 2, **Recueil conjoint de documents, onglet 24**

²² *Ibid.*

²³ Ministère des Finances du Canada, Énoncé économique de l'automne de 2020, 30 novembre 2020, précité, Annexe 1, Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires, **Recueil conjoint de documents, onglet 25**; lettre du sous-ministre adjoint des Finances datée du 9 décembre 2020, ministère des Finances du Canada, *ibid.*

²⁴ Lettre du sous-ministre adjoint des Finances datée du 9 décembre 2020, ministère des Finances du Canada, *ibid.*

suprême du Canada, la garantie d'une rémunération minimale n'est pas un moyen de protéger les juges contre les effets de la réduction des déficits :

Rien ne serait plus dommageable pour la réputation de la magistrature et l'administration de la justice que la perception que les juges ne supportent pas leur part du fardeau en période de difficultés économiques.²⁵

a) La hausse prévue de 6,7 % de l'IEAE est incompatible avec l'état de l'économie

23. Le gouvernement reconnaît que le paragraphe 25(2) de la *Loi sur les juges* prescrit que les hausses annuelles du traitement des juges reposent sur l'IEAE. Ces hausses sont plafonnées à 7 % par la loi. La Commission Rémillard a confirmé que l'IEAE était l'indicateur économique qu'il fallait utiliser à cette fin²⁶, et le gouvernement ne propose pas d'abandonner ou de remplacer l'IEAE aux fins de la hausse annuelle de la rémunération des juges. Compte tenu de la hausse actuelle prévue de 6,74 %, les traitements des juges augmenteront au total de 22 800 \$ le 1^{er} avril 2021 pour atteindre 361 600 \$, sans compter les autres avantages comme les pensions de retraite qui font partie du régime complet de rémunération des juges, ainsi qu'il est expliqué ci-après²⁷.

24. Toutefois, la limite du rajustement fixée à 7 % par le Parlement doit être examinée dans le contexte de l'état de l'économie au Canada et dans le monde, qui dans ni l'un ni l'autre cas n'aurait pu être prévu au moment de l'adoption de la loi actuelle. Ainsi qu'on peut le lire dans le rapport de 2016 de la Commission Rémillard, la hausse annuelle prévue par la loi était liée à l'IEAE afin que le revenu annuel des juges évolue au rythme du revenu annuel du Canadien moyen²⁸. L'équilibre ou la symétrie entre les hausses des traitements

²⁵ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, précité, par. 196, **Recueil conjoint de documents, onglet 25**

²⁶ Rapport de la Commission Rémillard, p. 12 et 13, par. 36 à 42, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

²⁷ Rapport Gorham, précité, p. 23, par. 106, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4.**; lettre du Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 26 février 2021, **Recueil conjoint de documents, onglet 23**. Le rapport Gorham projette un rajustement de 6,74 % et le BSIF, un rajustement de 6,7 %.

²⁸ Rapport de la Commission Rémillard, p. 12, par. 39, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

des juges et celles des Canadiens moyens a été faussé par l'état de l'économie. Par conséquent, plutôt que de témoigner d'une hausse des salaires dans l'ensemble de l'économie et de permettre que les traitements des juges suivent le rythme de cette hausse, la hausse de l'IEAE de l'année en cours est une anomalie.

25. L'ensemble des activités économiques est une moyenne globale sur 12 mois de la *rémunération hebdomadaire moyenne* (RHM) de la plupart des employés canadiens²⁹. L'IEAE est le taux de rajustement de l'ensemble des activités économiques. En 2020, il y a eu une baisse globale du nombre de travailleurs occupant un emploi. Les pertes d'emplois à l'extrémité inférieure de l'échelle (par exemple dans les services d'hébergement et de restauration, les arts, le divertissement et les loisirs) ont largement dépassé les pertes d'emplois chez les employés dont la rémunération était supérieure à la RHM médiane. En raison de la perte d'un plus grand nombre d'emplois moins bien rémunérés et du retrait de ces emplois des RHM utilisées pour calculer l'ensemble des activités économiques, la moyenne des salaires qui demeurent dans le marché des salaires a nécessairement augmenté et l'IEAE a atteint des niveaux sans précédent³⁰. Par conséquent, la hausse des traitements des juges que prévoit la loi sera la plus importante de l'histoire des commissions quadriennales.

26. Lorsque la Commission Rémillard a fait remarquer que l'IEAE faisait en sorte que les traitements des juges suivent le rythme du revenu annuel du Canadien moyen, elle n'aurait pu prévoir la réalité économique à laquelle le pays est maintenant confronté et la manière dont cela influencerait sur la rémunération des juges. Des millions de Canadiens moyens ont perdu leur emploi à cause de la COVID-19, ce qui a entraîné un IEAE anormalement élevé qui profite directement aux juges.

27. De plus, à mesure que l'économie se rétablit et que les faibles salariés réintègrent le marché en masse, l'on pourrait voir un IEAE négatif. Les traitements des juges n'ont jamais été calculés en fonction d'un IEAE annuel négatif. Compte tenu de cette possibilité,

²⁹ Rapport Gorham, précité, p. 16, par. 70, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

³⁰ *Ibid*, pp. 16 à 17. par. 72 à 78

le gouvernement propose de modifier la *Loi sur les juges* afin de prévoir qu'en cas d'IEAE négatif, les traitements des juges ne soient pas réduits, mais qu'ils soient gelés aux niveaux existants. Ce changement, combiné à la hausse cumulative de 10 % au cours du présent cycle quadriennal, protégera adéquatement les juges contre toute fluctuation économique.

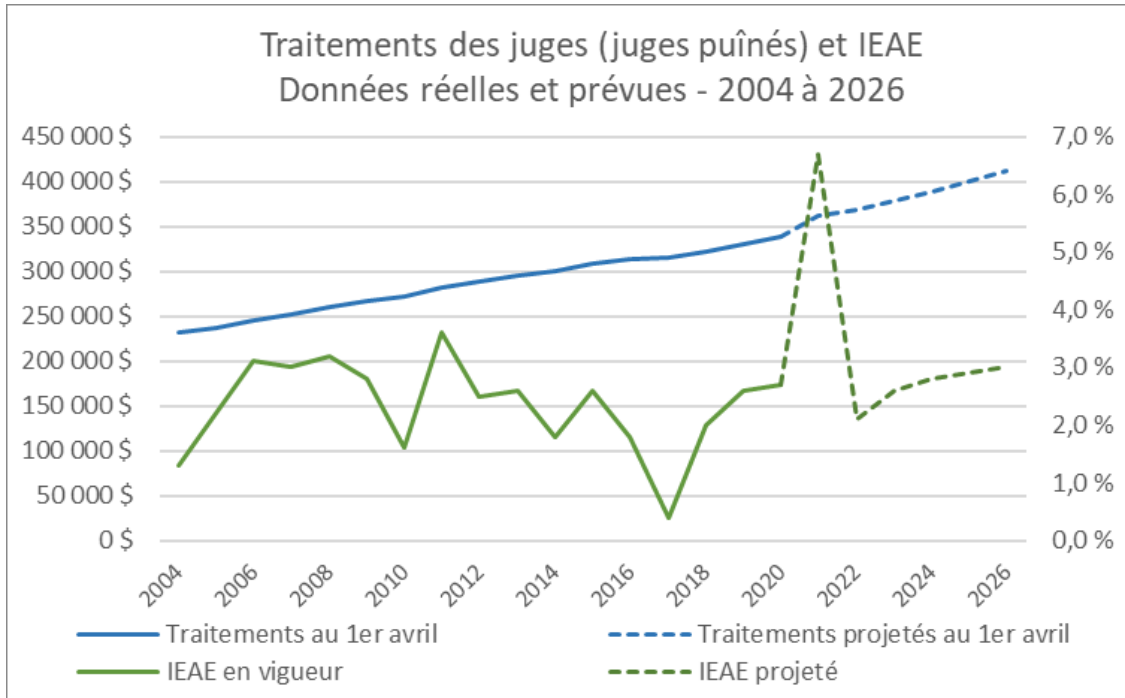
b) Aperçu des hausses de l'IEAE sur quatre ans

28. L'anomalie observée en 2021, qui a donné lieu à une hausse de près de 7 % de l'IEAE, devrait être examinée dans le contexte de la durée complète du cycle de la présente commission quadriennale plutôt que de façon isolée pour une seule année. En effet, en raison des fluctuations économiques actuelles, il est possible que l'IEAE chute de façon sensible pour l'exercice financier d'avril 2021 à mars 2022³¹. Quoi qu'il en soit, le gouvernement ne préconise pas une réduction de la rémunération des juges si l'IEAE devait passer en territoire négatif. Il reste qu'une telle possibilité démontre que cette situation économique perturbatrice et très inhabituelle laisse croire que l'indexation de l'IEAE doit faire l'objet d'un examen attentif en ce qui concerne la période quadriennale se terminant en 2024.

29. La stabilité des hausses de l'IEAE par le passé offre un contexte utile. Au cours des 16 dernières années, l'IEAE appliqué aux traitements des juges a maintenu une hausse annuelle moyenne de 2,4 %³². Le graphique qui suit illustre cette stabilité relative de l'IEAE et la hausse constante des traitements des juges qui en a résulté.

³¹ Rapport Gorham, précité, p. 20, par. 88 à 99, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

³² Statistiques tirées de l'historique du traitement des juges, 2000-2020, fourni par le Commissaire à la magistrature fédérale Canada, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 6**; lettre du Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 26 février 2021, précitée, **Recueil conjoint de documents, onglet 23**



30. Ainsi que l'indique le graphique qui suit, la hausse cumulative moyenne sur quatre ans de l'IEAE est établie à 9,9%, avec une hausse maximale de 11,9 % sur quatre ans et une hausse minimale de 7,9 % sur quatre ans.

<i>Statistiques sommaires sélectionnées³³</i>	<i>Juges puînés</i>	<i>DM-03</i>	<i>Fonction publique</i>
<i>Hausse annuelle maximale moyenne sur quatre ans</i>	2,9 %	2,4 %	2,2 %
<i>Hausse annuelle minimale moyenne sur quatre ans</i>	1,9 %	0,3 %	1,4 %
<i>Hausse cumulative moyenne sur quatre ans</i>	9,9 %	5,9 %	7,2 %
<i>Maximum cumulatif sur quatre ans</i>	11,9 %	10 %	9,0 %
<i>Minimum cumulatif sur quatre ans</i>	7,9 %	1,3 %	5,9 %

31. De plus, la hausse annuelle moyenne sur 16 ans a été de 2,4 %, avec un sommet annuel de 3,6 % et un creux annuel de 0,4 %. Cela témoigne d'une hausse constante des traitements des juges fondée sur l'IEAE qui se situe dans les limites de la hausse cumulative de 10 % sur quatre ans proposée pour le présent cycle quadriennal.

<i>Statistiques sommaires sélectionnées³³</i>	<i>Juges puînés</i>	<i>DM-03</i>	<i>Fonction publique</i>
<i>Hausse annuelle moyenne sur 16 ans</i>	2,4 %	1,4 %	1,8 %
<i>Hausse annuelle maximale sur 16 ans</i>	3,6 %	3,0 %	2,6 %
<i>Hausse annuelle minimale sur 16 ans</i>	0,4 %	0,0 %	1,3 %
<i>Hausse cumulative sur 16 ans</i>	45,8 %	27,5 %	32,1 %

32. Plus précisément, compte tenu des fluctuations extrêmement incertaines de l'IEAE dans le contexte économique actuel, le gouvernement propose ce qui suit :

³³ Statistiques tirées de l'historique du traitement des juges, 2000-2020, fourni par le Commissaire à la magistrature fédérale Canada, *ibid*; Statistiques tirées du Bureau du Conseil privé, «DM Average Salary Mid-Point and Counts », janvier 2020, **Recueil conjoint de documents, onglet 32**. Statistiques tirées du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, «Negotiated Wage Settlements, 2014-2022, Summary by Group », «Negotiated Pay Increase, Restructure & CPI Movement as of Mar 17, 2014 » et «Negotiated Pay Increase, Restructure & CPI Movement as of February 28, 2007 », **Recueil conjoint de documents, onglets 35-37**. La période de hausses salariales de 16 ans s'étend de 2004 à 2020. La hausse annuelle moyenne sur quatre ans est fondée sur la hausse moyenne d'une année sur l'autre au cours de chacune des périodes de quatre ans sélectionnées, soit 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016 et 2017-2020. La hausse cumulative moyenne sur quatre ans est fondée sur la hausse moyenne sur l'ensemble des périodes de quatre ans sélectionnées (2005-2008, 2009-2012, 2013-2016 et 2017-2020). Les hausses salariales des DM-03 sont fondées sur les hausses du maximum de l'échelle des DM-03.

- a. La rémunération des juges devrait continuer d'être rajustée en fonction de l'IEAE, jusqu'à concurrence de 10 % du traitement des juges au 1^{er} avril 2020 sur la période quadriennale de quatre ans. Cela correspond à la fourchette historique de la hausse annuelle de 2 à 3 % fondée sur l'IEAE³⁴. Si le maximum de 10 % est atteint avant la fin de la période quadriennale, les traitements seront bloqués jusqu'au début de la période quadriennale suivante;
- b. Si l'IEAE est un nombre négatif, les traitements des juges devraient rester constants et ne devraient pas être réduits.

33. Cette proposition tiendrait compte des sommets et des creux inhabituels de l'IEAE que l'on prévoit au cours de la période quadriennale actuelle et assurerait la stabilité et la prévisibilité dans l'ensemble de la rémunération des juges d'ici 2024. Le tableau qui suit présente en détail la hausse qui découlerait de cette proposition pour les diverses charges judiciaires.

³⁴ Lettre du Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 26 février 2021, précitée, **Recueil conjoint de documents, onglet 23**

**Salaires projetés en vertu de la *Loi sur les juges* compte tenu de la hausse cumulative proposée de 10 %
Limite de la hausse**

Traitement à ce jour	JC CSC	Juges puînés CSC	JC et JCA	Juges puînés	Protonotaire ³⁵	Hausse en fonction de l'IEAE projeté ³⁶
1 ^{er} avril 2020	435 600 \$	403 300 \$	371 400 \$	338 800 \$	271 000 \$	6,7 %
1 ^{er} avril 2021	464 700 \$	430 300 \$	396 200 \$	361 400 \$ ³⁷	289 100 \$	2,1 %
1 ^{er} avril 2022	474 400 \$	439 300 \$	404 500 \$	368 900 \$	295 100 \$	1,03 % ³⁸
1 ^{er} avril 2023	479 100 \$	443 700 \$	408 500 \$	372 600 \$	298 000 \$	0,0 % ³⁹
1 ^{er} avril 2024	479 100 \$	443 700 \$	408 500 \$	372 600 \$	298 000 \$	2,9 %
1 ^{er} avril 2025	492 900 \$	456 500 \$	420 300 \$	383 400 \$	306 700 \$	3,0 %

34. Cette proposition est également conforme à la déclaration de la Cour suprême du Canada selon laquelle la magistrature doit assumer sa part du fardeau en périodes économiques difficiles⁴⁰. La proposition protège la magistrature contre un éventuel IEAE négatif, assure la stabilité et la certitude sur le plan de la rémunération des juges et démontre à la société canadienne dans son ensemble que les hausses tiennent compte de l'état de l'économie au Canada.

³⁵ Le traitement des protonotaires est égal à 80 % du traitement d'un juge *puîné* de la Cour fédérale (rajusté en fonction de l'IEAE), *Loi sur les juges*, précitée, art. 10.1, précitée, **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

³⁶ IEAE projeté pour l'année (c.-à-d. que 6,7 % est la valeur projetée de l'IEAE pour 2020 qui sera utilisée pour calculer les hausses salariales à compter du 1^{er} avril 2021) - Lettre du Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 26 février 2021, précitée, **Recueil conjoint de documents, onglet 23**

³⁷ Compte tenu d'un IEAE projeté de 6,7 % pour le 1^{er} avril 2021.

³⁸ La hausse cumulative maximale de 10 % sur la période de quatre ans a été atteinte. Selon les projections du Bureau de l'actuaire en chef, l'IEAE sera fixé à 2,6 % pour 2023 - Lettre du Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 26 février 2021, précitée, **Recueil conjoint de documents, onglet 23**

³⁹ La hausse cumulative maximale de 10 % sur la période de quatre ans a été atteinte. Selon les projections du Bureau de l'actuaire en chef, l'IEAE sera fixé à 2,8 % pour 2024 - lettre du Bureau de l'actuaire en chef, Bureau du surintendant des institutions financières Canada, 26 février 2021, *ibid.*

⁴⁰ *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, *supra*, par. 196, précité, **Recueil conjoint de documents, onglet 4**

35. La proposition actuelle du gouvernement concernant un maximum cumulatif de 10 % se limite à la période quadriennale actuellement à l'étude. L'indexation législative actuelle reprendrait à l'expiration de cette période. La prochaine commission quadriennale, qui débutera en 2024, entreprendrait son examen, comme d'habitude, compte tenu des facteurs prévus dans la loi et des circonstances alors en cours. La proposition du gouvernement est conforme à l'objectif de la Commission, tel qu'il est énoncé dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, de permettre l'examen périodique du caractère adéquat des traitements des juges à la lumière des conditions sociales pertinentes.

2) Deuxième facteur : le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire est respecté

36. Aux fins d'évaluer la « suffisance » de la rémunération des juges, l'al. 26(1.1)b) de la *Loi sur les juges* exige que la Commission détermine si la rémunération des juges assure la sécurité financière de ces derniers. La sécurité financière est une condition essentielle de l'indépendance judiciaire, qui vise en fin de compte à protéger le pouvoir judiciaire contre toute manipulation économique du législateur ou du pouvoir exécutif⁴¹.

37. Ainsi que l'a expliqué le juge en chef Lamer (tel était alors son titre), pour assurer la sécurité financière, les traitements des juges ne doivent pas tomber sous un niveau minimal acceptable :

Je n'ai aucun doute que la Constitution protège les traitements des juges afin qu'ils ne tombent pas sous un niveau minimal acceptable. Cette protection a pour but d'assurer la sécurité financière des juges afin de les prémunir contre l'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière, et d'assurer par le fait même la confiance du public dans l'administration de la justice. Si les traitements sont trop bas, il y a toujours un risque, aussi théorique soit-il, que les juges puissent être tentés de trancher un litige d'une certaine façon, en vue d'obtenir un traitement supérieur de l'exécutif ou l'assemblée législative ou certains avantages d'une des parties à ce litige...⁴²

⁴¹ Rapport de la Commission Rémillard, précité, par. 131, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

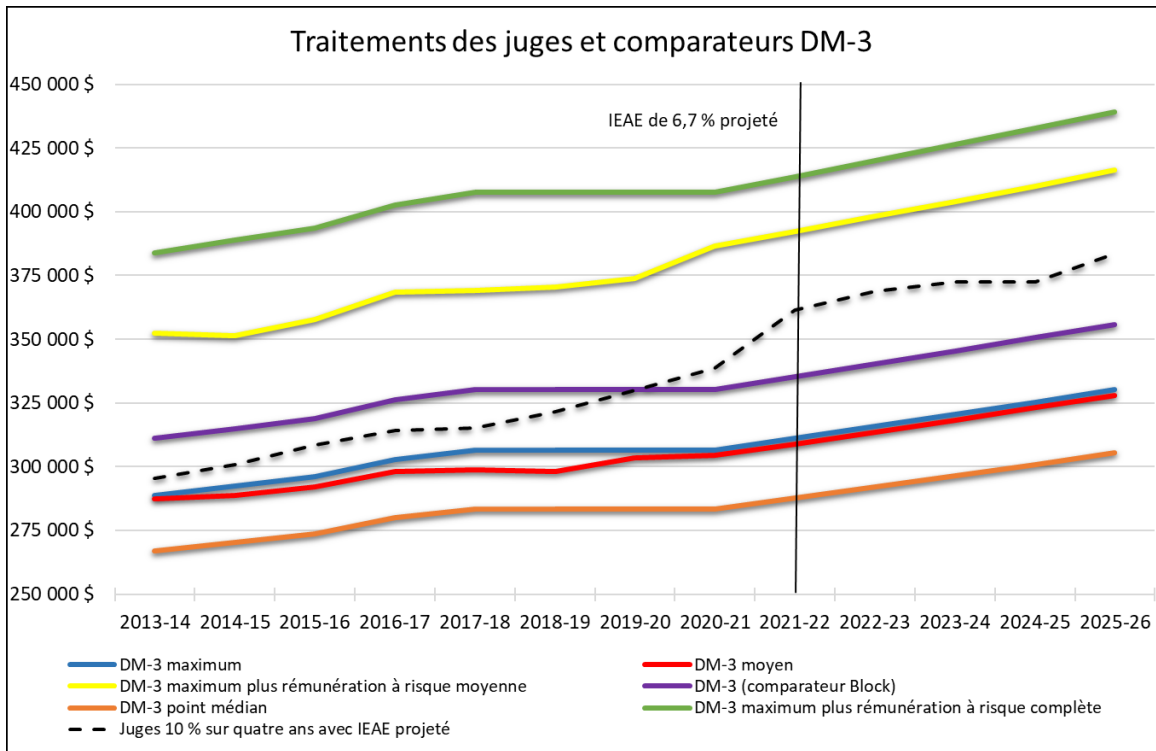
⁴² *Ibid*, par. 193

38. Le traitement actuel des juges au 1^{er} avril 2020, de 338 800 \$, est de loin supérieur au niveau minimal auquel la nécessité de prémunir la magistrature contre l'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation économique serait pertinente. L'indexation automatique conformément à l'IEAE offre une protection supplémentaire contre l'érosion des traitements des juges.

39. De plus, comme l'a indiqué la Commission Rémillard, l'écart dans le « comparateur Block » (c.-à-d. la différence entre le traitement des juges et le point médian de l'échelle salariale des DM-3 plus la moitié de la rémunération à risque des DM-3) a été comblé par les hausses annuelles des traitements des juges conformément à l'IEAE. Pour reprendre les termes de cette Commission, le rajustement a atteint l'objectif prévu⁴³. En fait, comme le montre le graphique qui suit, le recours continu à l'IEAE ferait en sorte que le traitement des juges dépasserait largement le comparateur Block DM-3 au cours du prochain cycle quadriennal selon les projections actuelles⁴⁴.

⁴³ *Ibid*, p. 16, par. 55

⁴⁴ Tableau basé sur les statistiques tirées des données fourni par le Commissaire à la magistrature fédérale Canada [données du CMFC], **Recueil conjoint de documents, onglet 19**, et sur les statistiques tirées du Bureau du Conseil privé, « DM Average Salary Mid-Point and Counts », précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 32**. Les salaires projetés des SM supposent une hausse de 1,5 % par année du taux de base.



40. En outre, comme il est expliqué plus en détail ci-après, le traitement actuel des juges (même sans inclure les avantages supplémentaires comme une pension de retraite) place les juges au sommet des traitements pour la profession juridique et les professionnels à revenu élevé dans l'ensemble de l'économie, ou très près de ceux-ci. Les traitements des juges canadiens se situent également dans les limites de l'échelle salariale comparative des juges d'autres démocraties occidentales comparables. Ces comparaisons visent non pas à fournir une comparaison directe ou linéaire, mais à fournir un contexte général permettant d'évaluer la suffisance des traitements des juges des cours supérieures canadiennes.

3) Troisième facteur : aucune difficulté à recruter les meilleurs candidats

a) Tenir compte des bassins desquels les juges proviennent

41. Ainsi que l'a fait remarquer la Commission Rémillard, toutes les parties s'entendent pour dire que la magistrature du Canada est exceptionnelle. Ce rapport soulignait également que, même s'il est nécessaire de fixer le traitement des juges à un niveau qui ne dissuadera pas les meilleurs candidats de poser leur candidature à la magistrature, le facteur

financier n'est pas l'unique facteur, ni même le principal facteur, qui attire les meilleurs candidats. D'autres facteurs, comme la volonté de servir le public, l'inamovibilité et le statut de juge surnuméraire et la qualité de vie associée à la charge judiciaire, sont tous des motifs importants pour accepter une nomination à la magistrature⁴⁵.

42. Les statistiques recueillies par le Commissaire à la magistrature fédérale montrent qu'il n'y a pas de pénurie de candidats intéressés et hautement qualifiés pour occuper des postes de juges. Ainsi, au 23 octobre 2020, les comités consultatifs à la magistrature de partout au Canada avaient effectué l'évaluation complète de 925 candidatures. De ce nombre, 140 nominations ont été faites, 183 autres personnes ont été « recommandées » sans être nommées et 105 autres candidats ont été « hautement recommandés » sans être nommés⁴⁶. Autrement dit, pour chaque personne nommée à la magistrature, environ deux autres candidats étaient entièrement qualifiés, recommandés et en attente d'une nomination possible.

43. De plus, comme l'indique la Commission Block, « la question n'est pas d'attirer les candidats les mieux payés, mais d'attirer les meilleurs candidats » venant tant du secteur privé que public, de grands et de petits cabinets et de grands et de petits centres⁴⁷. Ou comme l'a souligné la Commission Drouin, « aucun secteur du milieu juridique ne détient le monopole des meilleurs candidats »⁴⁸.

44. D'après les témoignages entendus par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le troisième facteur – « le besoin de recruter les meilleurs

⁴⁵ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 25, par. 80 à 83, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**; voir aussi Rapport de la quatrième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges, daté du 15 mai 2012 [Rapport de la Commission Levitt], p. 15, par. 42, **Recueil conjoint de documents, onglet 12**

⁴⁶ « Applications for Appointment, Statistics » fourni par le Commissaire à la magistrature fédérale Canada, **Recueil conjoint de documents, onglet 20**

⁴⁷ Rapport de la troisième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges, daté du 30 mai 2008 [Rapport de la Commission Block], p. 39, par. 116, **Recueil conjoint de documents, onglet 11**

⁴⁸ Rapport de la première Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges, daté du 31 mai 2000 [Rapport de la Commission Drouin], p. 39, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**

candidats pour la magistrature » – a été prescrit lorsque la *Loi sur les juges* a été modifiée en 1998⁴⁹. Ce critère visait à traiter du recrutement — ce qu'il fallait pour « attirer » les avocats les plus qualifiés au sein de la magistrature.

Toutefois, en tenant compte du point sur les facteurs, nous devons toujours mesurer la façon dont nous rémunérons nos juges en faisant une comparaison avec le secteur dans lequel nous les recrutons afin d'être concurrentiels.⁵⁰

45. La première commission quadriennale, la Commission Drouin, a compris que le paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* prescrit expressément l'examen de cette relation :

Le critère donné au paragraphe 26(1.1)(c), par exemple, aborde sciemment la question du recrutement de candidats qualifiés pour la magistrature. Traditionnellement, la plupart des juges au Canada proviennent des rangs des praticiens. Par conséquent, les facteurs qui incitent ou dissuadent les praticiens d'accéder à la magistrature sont importants pour le recrutement de candidats aux postes de juge.⁵¹

46. L'analyse qui suit révèle que la majorité des juges nommés à la magistrature proviennent encore du secteur privé et qu'il n'y a aucune preuve qu'il est difficile d'attirer des candidats de grande qualité provenant du secteur privé.

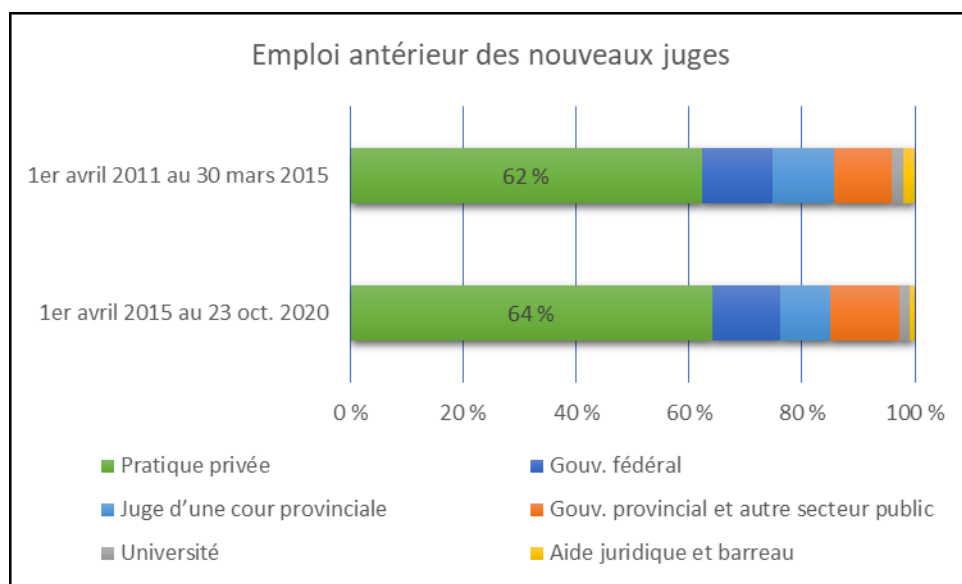
47. Entre 2015 et 2020, sur les 372 avocats nommés à la magistrature, 62 % étaient issus de la pratique privée et 38 % d'autres secteurs — avocats des gouvernements fédéral et provinciaux, avocats de l'aide juridique, universitaires et juges des cours provinciales. Cela correspond aux pourcentages constatés lors du dernier processus de la Commission quadriennale : 64 % des juges provenaient du secteur privé et 36 %, d'autres secteurs. En effet, la faible baisse du nombre de juges provenant du secteur privé semble découler de la

⁴⁹ Hansard, 6 novembre 1998, précité, p. 1025, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 2**; Comité sénatorial, 22 octobre 1998, précité, p. 37:20, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 3**

⁵⁰ Comité sénatorial, 30 septembre 1998, précité, p. 32:18 à 32:19, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 1**

⁵¹ Rapport de la Commission Drouin, précité, p. 23 et 24, **Recueil conjoint de documents, onglet 9** Voir également : Rapport de la Commission Drouin, *ibid*, p. 35 à 36; Rapport de la deuxième Commission quadriennale sur l'examen de la rémunération des juges, en date du 31 mai 2004 [Rapport de la Commission McLennan], p. 37 et 45, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**

nomination d'un plus grand nombre de juges des cours provinciales à la magistrature fédérale⁵².



Emploi antérieur	Période	
	1 ^{er} avril 2011 au 30 mars 2015	1 ^{er} avril 2015 au 23 octobre 2020
Gouv. fédéral	12 %	12 %
Gouv. provincial et autre secteur public	12 %	10 %
Université	2 %	2 %
Aide juridique et barreau	1 %	2 %
Juge d'une cour provinciale	9 %	11 %
Pratique privée	64 %	62 %
Total	100 %	100 %

48. Ainsi qu'on peut le lire dans le Rapport de la Commission Rémillard, il n'est pas nécessaire de chercher à établir un point exact dans les comparateurs auquel le traitement des juges devrait être fixé⁵³. Il est donc utile d'examiner les niveaux de revenu des avocats

⁵² Statistiques tirées des données du CMFC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 19**

⁵³ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 25, par. 82, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

admissibles à une nomination à la magistrature à partir de la pratique privée, ainsi qu'à l'extérieur du secteur privé.

49. En examinant le recours à des comparateurs dans les commissions antérieures, la Commission Rémillard a fait remarquer qu'« aucun comparateur n'est complètement exact », puisqu'aucun emploi n'est semblable en tout point à celui d'un juge. Cependant, comme par le passé, la Commission Rémillard s'est penchée principalement sur les revenus dans le secteur public et le secteur privé (revenu des avocats autonomes) pour analyser le caractère suffisant des traitements des juges⁵⁴.

50. Le renvoi aux niveaux de rémunération des sous-ministres fédéraux (en particulier au niveau DM-3) a semé le désaccord entre le gouvernement et la magistrature par le passé⁵⁵. Après avoir examiné la position du gouvernement et des juges sur la question, la Commission Rémillard a dit être d'avis que le comparateur DM-3 demeurerait pertinent pour son utilisation à long terme, sa cohérence et son objectivité, mais qu'il ne devait pas être appliqué au moyen de formules. Plus précisément, la Commission a noté que le groupe DM n'était pas une source importante de recrutement pour la magistrature et que la rémunération moyenne d'un très petit groupe comme le groupe DM-3 ne serait pas un point de référence utile⁵⁶.

51. Le comparateur DM-3, ainsi que l'a fait remarquer la Commission Drouin, est à juste titre pris en compte dans le cadre du quatrième facteur énoncé à l'al. 26(1.1)d) – « tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent »⁵⁷. Contrairement aux comparateurs des secteurs public et privé, le comparateur DM-3 n'est pas en soi un comparateur dans le même sens. Comme nous le verrons plus loin, même si le gouvernement ne conteste pas le fait que le comparateur DM-3 est l'un des nombreux facteurs dont la Commission doit tenir compte lorsqu'elle examine le comparateur du secteur public dans son ensemble, ce comparateur n'est pas le facteur déterminant. La meilleure approche consiste plutôt à tenir

⁵⁴ *Ibid*, p. 14, par. 44

⁵⁵ *Ibid*, par. 46

⁵⁶ *Ibid*, p. 16, par. 52

⁵⁷ Rapport de la Commission Drouin, précité, p. 10, 24, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**

compte des tendances en matière de rémunération dans le secteur public, ainsi que d'autres niveaux de rémunération de professionnels de haut niveau de l'économie dans son ensemble, lorsqu'elle cherche des comparateurs du secteur public.

b) Traitement suffisant pour recruter les meilleurs avocats du secteur privé

52. Dans la mesure où le revenu d'emploi dans le secteur privé est une mesure utile, il démontre que le traitement des juges se compare très favorablement aux niveaux de revenu des avocats autonomes en pratique privée. En 2019, le traitement de 329 900 \$ des juges était supérieur aux revenus nets de 80 % des avocats autonomes âgés de 35 à 69 ans, compte non tenu de la pension des juges⁵⁸. Cette proportion de 80 % est demeurée constante entre 2015 et 2019⁵⁹.

53. Se penchant sur des conclusions similaires tirées par des commissions antérieures, la Commission Rémillard a reconnu que la pension des juges était une composante importante de la rémunération des juges qui doit être prise en compte dans toute comparaison avec les traitements consentis dans le secteur privé⁶⁰. Pour faciliter le processus de comparaison, le gouvernement a retenu les services de Peter Gorham, actuaire spécialisé dans la rémunération des cadres supérieurs, plus particulièrement dans les pensions et les avantages sociaux des employés, pour produire un rapport (le « rapport Gorham ») sur divers aspects de la rémunération des juges. Le rapport Gorham a évalué la valeur nette pondérée selon l'âge de la pension et des prestations d'invalidité à 37,8 % du traitement des juges⁶¹. Lorsqu'elle est incluse dans la rémunération des juges et qu'elle est

⁵⁸ Statistiques tirées des données sur les avocats autonomes fournies par l'Agence du revenu du Canada [données de l'ARC], **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 22, par. 71, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**. Voir aussi : Rapport de la Commission Levitt, précité, p. 15, par. 42, **Recueil conjoint de documents, onglet 12**; Rapport de la Commission Drouin, précité, p. 42, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**; Rapport de la Commission McLennan, précité, p. 5, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**

⁶¹ Rapport Gorham, précité, p. 30, par. 134, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

pondérée selon l'âge de la personne nommée, cette valeur porte la rémunération totale des juges en 2019 à 496 000 \$, ce qui dépasse le revenu net d'au moins 88 % de tous les avocats autonomes en 2019⁶².

54. Cela démontre que le traitement des juges et leur rémunération globale demeurent plus que suffisants pour attirer et recruter des candidats de grande qualité provenant du secteur privé. Comme il est mentionné au paragraphe 47 ci-dessus et dans les graphiques qui suivent, le pourcentage de nominations à la magistrature provenant du secteur privé est demeuré constant au cours du plus récent cycle quadriennal. Bien que plusieurs facteurs entrent en jeu dans le recrutement de candidats à la magistrature, le traitement actuel et la rémunération globale continuent d'inciter les candidats du secteur privé à envisager de solliciter une nomination à la magistrature.

55. Cela dit, le gouvernement est d'accord avec l'observation de la Commission Rémillard selon laquelle il est difficile de déterminer les données sur le revenu devant servir à la comparaison⁶³. Comme l'a fait remarquer la Commission, l'utilisation des données de l'Agence du revenu du Canada (« données de l'ARC ») soulève des préoccupations particulières parce qu'elles ne tiennent pas compte des avocats qui structurent leurs pratiques comme des associations professionnelles. La baisse du nombre d'avocats autonomes dans la base de données, le désaccord entre les parties quant aux « filtres » relatifs aux groupes d'âge, au rang centile du revenu à utiliser et à l'emplacement géographique à utiliser, et la question de savoir si les avocats à faible revenu devraient être retirés de l'ensemble de données ont posé problème également⁶⁴.

i. Contexte de l'analyse des données de l'ARC

56. À l'instar du dernier processus de la Commission, les principales parties ont collaboré et travaillé avec l'ARC afin de soumettre conjointement les données de l'ARC.

⁶² Statistiques tirées des données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

⁶³ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 17 et 18, par. 57, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

⁶⁴ *Ibid*, p. 18, par. 58

Ces données fournissent des renseignements sur le revenu des avocats autonomes qui ont déclaré un revenu de profession libérale dans leurs déclarations de revenus⁶⁵.

57. Bien que les principales parties aient demandé conjointement et obtenu ces données, par le passé, les opinions divergeaient sur la façon de les interpréter, en particulier sur l'utilisation de filtres dans leur analyse. Les filtres liés au groupe d'âge, à la région et au seuil de revenu minimum ont une incidence importante sur le niveau de revenu moyen obtenu. En outre, le rang centile de comparaison approprié et pertinent est un facteur important sur lequel les parties ne se sont pas entendues dans le cadre des commissions antérieures.

58. Le rapport Gorham analyse les données de l'ARC, cerne les tendances importantes dans le revenu des avocats autonomes, compare le traitement des juges avec le revenu des avocats autonomes et fournit une évaluation de la pension des juges⁶⁶.

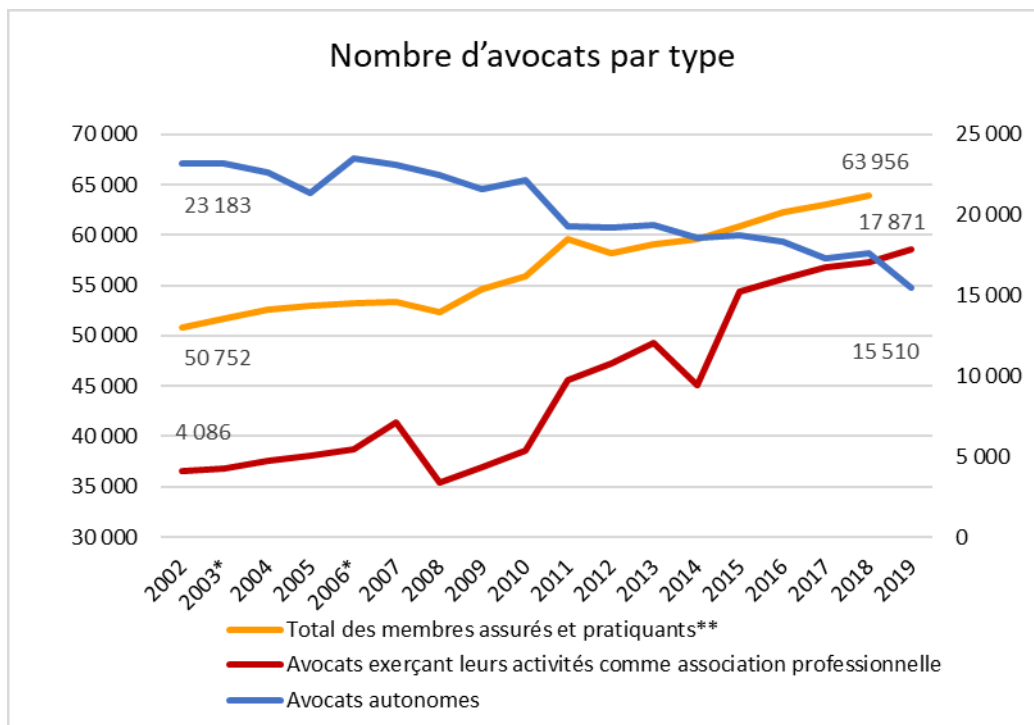
59. Dans son examen de cette preuve, la Commission doit tenir compte du fait que cet ensemble de données constitue une « approximation » des niveaux de revenu des avocats du secteur privé en ce sens qu'il ne fournit que des renseignements liés aux niveaux de revenu d'un certain segment d'avocats du secteur privé : les avocats autonomes qui ont gagné un revenu de profession libérale. Les données ne fournissent pas de renseignements sur les avocats du secteur privé dont la principale source de revenu est un revenu d'emploi, comme les associés d'un cabinet (non equity partners) qui reçoivent un salaire, les avocats salariés d'un cabinet ou les avocats qui exercent leurs activités par l'entremise d'une association professionnelle. Bon nombre de ces personnes seraient admissibles à une nomination à la magistrature et pourraient être d'excellents candidats.

⁶⁵ Statistiques tirées des données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

⁶⁶ Rapport Gorham, précité, p. 4, par. 5, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

ii. Réserves quant à l'utilité des données de l'ARC

60. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, un nombre croissant d'avocats au Canada ont restructuré leurs pratiques de manière à fonctionner comme une entité constituée en société⁶⁷.



61. Lorsqu'elle recueille de l'information sur les avocats autonomes, l'ARC ne peut saisir et divulguer de données sur le nombre croissant d'avocats qui exercent leurs activités à titre d'associations professionnelles⁶⁸. Par conséquent, le nombre d'avocats autonomes saisis dans les données de l'ARC continue de diminuer en dépit du nombre croissant d'avocats au Canada. En fait, comme le montre le graphique ci-dessus, depuis 2019, le

⁶⁷ D'après les données fournies par la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, **Recueil conjoint de documents, onglets 38 et 40**. *Les données pour ces années n'ont pas été incluses en raison de l'absence de données du Québec; ** Nombre total des membres assurés et actifs des divers barreaux canadiens (à l'exclusion de la Chambre des notaires du Québec).

⁶⁸ Les parties ont tenté de saisir les cas où des avocats touchaient un revenu par l'entremise d'une association professionnelle; toutefois, en raison des limites des données dont elle disposait, l'ARC n'a pu effectuer cette analyse.

nombre d'avocats qui exercent leurs activités à titre d'entités constituées en société dépasse celui des avocats autonomes saisis dans les données de l'ARC⁶⁹. Si cette tendance se maintient, les données de l'ARC pourraient devenir de moins en moins représentatives des revenus des avocats en exercice.

iii. Filtres utilisés pour interpréter les données de l'ARC

62. Toute discussion sur les données de l'ARC doit être placée dans le bon contexte. Comparer le revenu des avocats autonomes avec le traitement de base des juges revient, dans un contexte actuariel, à comparer des pommes et des oranges. Pour que ces comparaisons soient exactes et fiables, les professionnels de la rémunération exigent qu'elles portent sur la rémunération totale de chaque groupe⁷⁰. Par conséquent, le fait de procéder à un examen comparatif du traitement des juges sans tenir compte de leur pension est fondamentalement vicié et mène à des résultats qui ne peuvent être dûment étayés.

a) Âge à la date de la nomination à la magistrature

63. La Commission Rémillard a indiqué que se concentrer sur le groupe d'âge duquel provient la majorité des juges nommés (44 à 56 ans) était un point de départ utile à des fins comparatives. Toutefois, comme cette Commission l'a souligné, une partie importante des nominations se situent de part et d'autre de ce groupe d'âge, de sorte que les revenus des avocats autonomes ne faisant pas partie de ce groupe d'âge devraient également être pris en compte⁷¹.

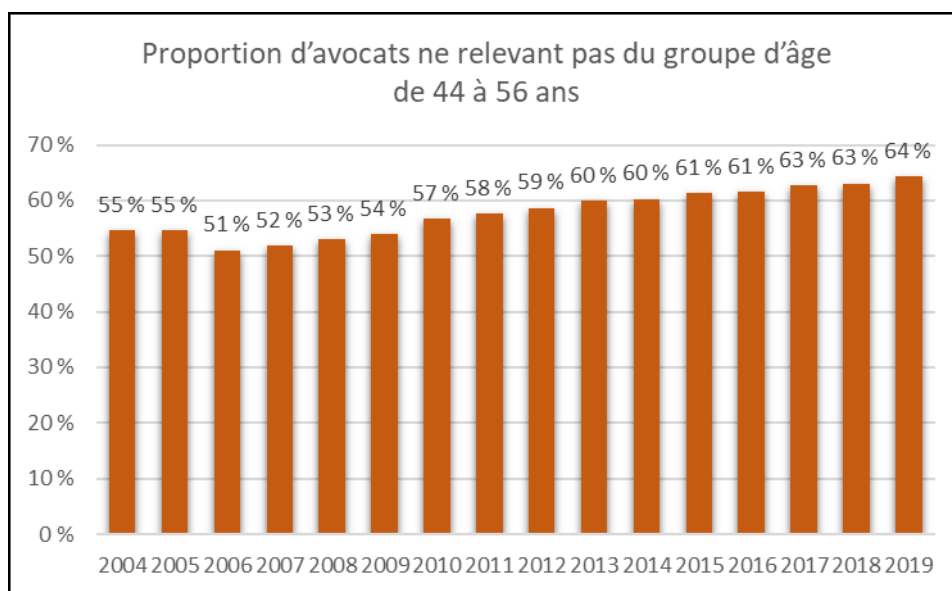
64. Il convient de noter que l'effet de l'exclusion des données relatives aux personnes qui ne font pas partie du groupe d'âge de 44 à 56 ans augmente chaque année par la suite. Si les avocats ne faisant pas partie du groupe d'âge de 44 à 56 ans sont exclus des données

⁶⁹ Il est à noter que cela ne tient pas compte de la possibilité qu'un avocat structure ses activités à la fois comme avocat autonome et comme association professionnelle.

⁷⁰ Rapport Gorham, précité, p. 6, par. 13 à 15, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

⁷¹ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 19, par. 61, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

de l'ARC (et aucune autre restriction n'est appliquée), la proportion exclue a connu une croissance constante, passant de 51 % en 2006 à 64 % dans les données de 2019.



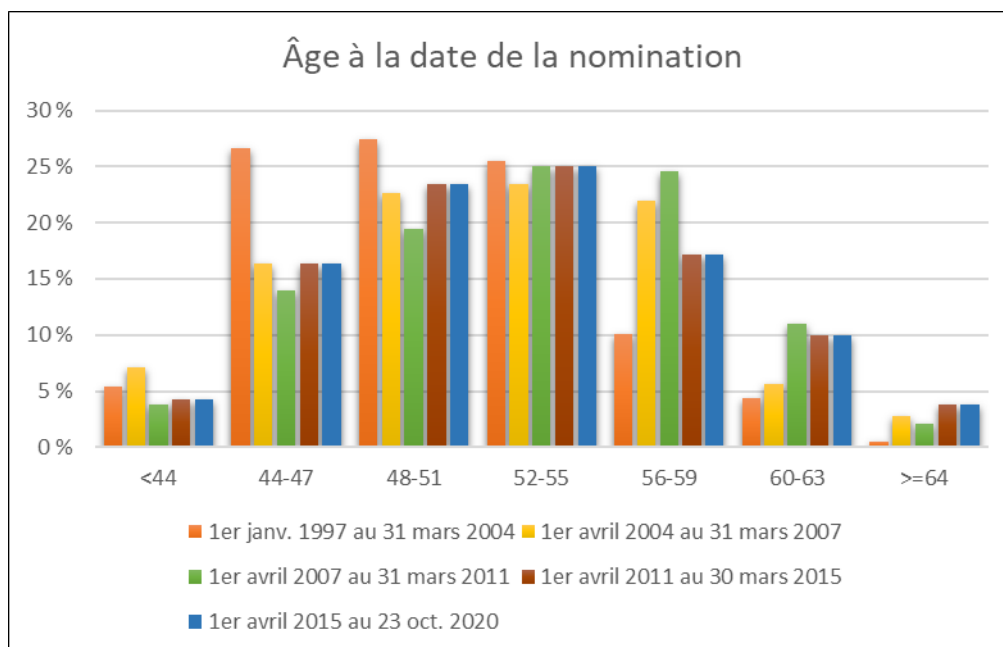
65. Au lieu d'exclure complètement les revenus des avocats ne faisant pas partie du groupe d'âge de 44 à 56 ans, il convient davantage de tenir compte d'une précision supplémentaire liée à l'âge grâce à la pondération selon l'âge. Cette approche tient compte du fait que les revenus dans le secteur privé varient en fonction de l'âge de l'avocat et que les juges sont nommés à la magistrature à divers âges.

66. Par conséquent, le rapport Gorham a pondéré selon l'âge les revenus gagnés dans le secteur privé en se fondant sur le nombre relatif de juges nommés dans chaque groupe d'âge entre 2011 et 2020⁷². Cette approche offre un point unique de comparaison des revenus pour un avocat du secteur privé qui songe à accepter une nomination à la magistrature.

⁷² Rapport Gorham, précité, p. 43 à 44, par. 197 à 201 **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

67. Pour 2019, une telle pondération selon l'âge porte le 75^e au 80^e rang centile du revenu des avocats autonomes d'environ 275 000 \$ à 320 000 \$, ce qui est encore inférieur au traitement de base de 329 900 \$ des juges (compte non tenu de la pension)⁷³.

68. L'on préfère la pondération selon l'âge fondée sur le nombre relatif de juges de part et d'autre du groupe d'âge de 44 à 56 ans au simple fait d'exclure tous les groupes autres que le groupe d'âge de 44 à 56 ans en raison également du fait que l'âge à la date de la nomination a changé. Ainsi que l'illustrent les graphiques qui suivent, on observe une légère tendance vers des nouveaux juges plus âgés⁷⁴ :

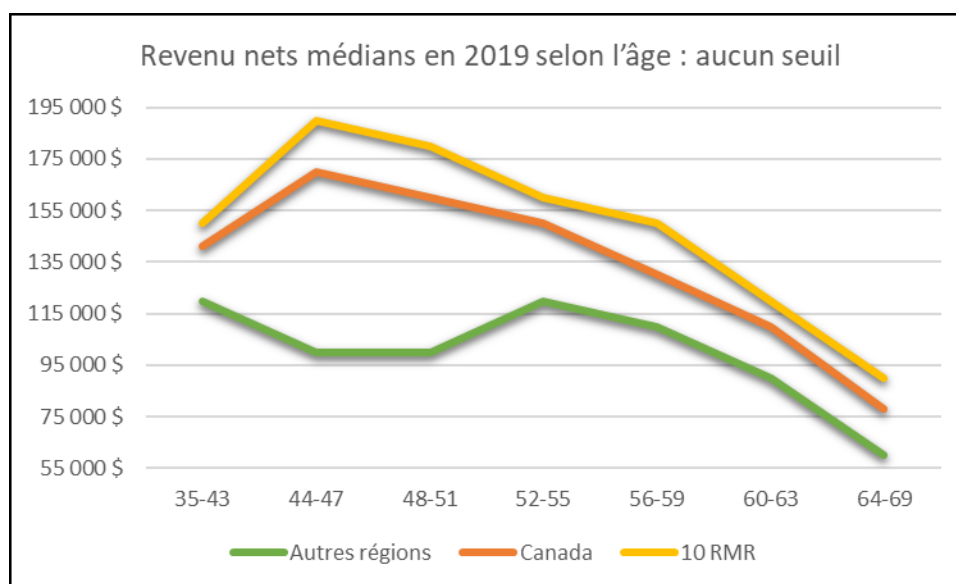


Nominations	Âge médian à la date de nomination
1 ^{er} janv. 1997 au 31 mars 2004	50
1 ^{er} avril 2004 au 31 mars 2007	52
1 ^{er} avril 2007 au 31 mars 2011	53
1 ^{er} avril 2011 au 30 mars 2015	52
1 ^{er} avril 2015 au 23 octobre 2020	53

⁷³ *Ibid*, pp. 7, 44, par. 18, 200

⁷⁴ Statistiques tirées des données du CMFC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 19**

69. Enfin, une autre raison de procéder à une pondération selon l'âge plutôt que d'exclure entièrement des groupes d'âge tient au fait que le revenu des avocats dans le secteur privé diminue après l'âge médian d'une nomination à la magistrature. Plus particulièrement, les données montrent que le revenu des avocats autonomes stagne ou diminue considérablement après 56 ans. Comme on peut le voir ci-dessous, cette tendance est particulièrement évidente dans les grandes villes canadiennes et dans les tranches de revenu supérieures⁷⁵. Pour cette raison, mettre l'accent sur le revenu moyen des avocats autonomes âgés de 44 à 56 ans ne permet pas de dresser un portrait exact des revenus auxquels ils renonceraient dans les années futures s'ils acceptaient une nomination à la magistrature.



70. Par conséquent, les revenus de tous les avocats du secteur privé qui sont admissibles à une nomination devraient être pris en compte, compte tenu de la pondération selon l'âge appropriée. Se concentrer uniquement sur le groupe d'âge de 44 à 56 ans aurait exclu les

⁷⁵ Statistiques tirées des données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

revenus de 57 % des avocats autonomes entre 2004 et 2019⁷⁶. En 2019 seulement, se concentrer sur ce même groupe d'âge aurait exclu 64 % des avocats autonomes⁷⁷.

b) Exclusion des échelles salariales des avocats autonomes dont le revenu est moins élevé

71. Aucun fondement objectif ne justifie l'exclusion de certains salaires des données. Comme l'a conclu la Commission Rémillard, dans les examens antérieurs, la magistrature a exclu les salaires de 60 000 \$ en faisant valoir que le revenu inférieur à ce seuil traduit l'insuccès ou le manque de temps consacré à l'exercice de la profession, des facteurs qui sont incompatibles avec une nomination à la magistrature⁷⁸. Cette Commission a souligné que, même s'il existait un fondement à l'exclusion des revenus inférieurs des données devant être examinées, elle aurait besoin d'autres éléments de preuve pour exclure de l'ensemble de données les avocats dont le revenu est inférieur à 80 000 \$⁷⁹.

72. Le gouvernement est toujours d'avis que l'exclusion de l'ensemble des données de tout rang centile du revenu n'est pas une pratique reconnue aux fins de l'analyse comparative du traitement. La justification de cette position est claire : de telles exclusions font en sorte que l'information relative aux rangs centiles est faussée par la compression des données qui exclut les salaires inférieurs à un certain seuil, ce qui, à son tour, fausse encore plus la répartition des salaires⁸⁰. Comme le précise le rapport Gorham :

[Traduction] L'exclusion des salaires les moins élevés est une méthode très inhabituelle qui donne lieu à des résultats faussés. Je n'arrive pas à mesure de trouver une justification valable à une telle exclusion.

[...]

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 19, par. 62, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**; rapport Gorham, précité, p. 40, par. 183, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

⁷⁹ Rapport de la Commission Rémillard, *ibid.*, p. 20, par. 65

⁸⁰ *Ibid.*, p. 18, par. 63; rapport Gorham, précité, pp. 39 à 40, par. 179 à 180, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

À mon avis, l'exclusion de toute rémunération crée une distorsion des résultats et donne l'impression qu'il peut y avoir eu manipulation⁸¹.

73. L'incidence de l'application d'une exclusion salariale est considérable. Lorsqu'une exclusion des revenus de 60 000 \$ est appliquée aux revenus des avocats autonomes de 2019, le 65^e rang centile de la répartition des revenus qui en résulte correspond en fait au 75^e rang centile de la répartition complète. De la même façon, le 75^e rang centile de la répartition des revenus qui exclut les revenus de moins de 60 000 \$ correspondrait au 82^e rang centile environ de la répartition complète.⁸² Il en résulterait un revenu plus élevé pour chaque rang centile des avocats autonomes qui, si on l'utilise comme facteur comparatif, laisserait croire à tort que l'on favorise une rémunération plus élevée des juges.

74. Il convient de noter que l'incidence de l'application d'une exclusion salariale s'est accrue avec le temps. L'exclusion des avocats dont le salaire est inférieur à 60 000 \$ en 2019 entraîne l'exclusion de 30 % des avocats autonomes qui composent les données de l'ARC⁸³. En 2010, 28 % de ces avocats ont ainsi été exclus⁸⁴.

c) Le revenu avant nomination n'est pas un facteur déterminant

75. Les membres de la Commission Rémillard ont conclu que, pour attirer les meilleurs candidats à la magistrature, il était raisonnable de retenir le 75^e rang centile du revenu des avocats autonomes du secteur privé. Ils ont également conclu que cette approche était compatible avec la position des commissions précédentes⁸⁵.

76. Le 65^e rang centile du revenu des avocats autonomes était de 188 585 \$ en 2015 et de 203 300 \$ en 2019⁸⁶. Le traitement de base des juges de nomination fédérale (sans tenir

⁸¹ Rapport Gorham, *ibid*, pp. 39, 42, par. 179, 193

⁸² Statistiques tirées des données de l'ARC de 2019, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 21, par. 66-67, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

⁸⁶ Statistiques tirées des données de l'ARC, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

compte de la pension des juges) était toujours supérieur d'au moins 62 % au cours de cette période : en 2015, il était de 300 600 \$ et en 2019 il atteignait 329 900 \$⁸⁷.

77. Même si la Commission est disposée à retenir le 75^e rang centile comme étant le groupe de référence approprié, le traitement des juges demeure considérablement plus élevé. En 2019, le 75^e rang centile du revenu des avocats autonomes était de 270 000 \$, soit 59 900 \$ de moins que le traitement de base des juges (sans tenir compte de la pension des juges) qui s'établissait à 329 900 \$⁸⁸. En 2019, la rémunération totale de base des juges, y compris la pension des juges, était de 496 000 \$, ce qui la place au 88^e rang centile des avocats autonomes.⁸⁹

78. Une comparaison du traitement des juges et des 65^e et 75^e rangs centiles des revenus des avocats autonomes entre 2002 et 2019 révèle que même si le traitement de base des juges a continué d'augmenter à un rythme constant, les revenus des avocats autonomes ont fluctué, souvent en baisse sur plusieurs années (p. ex., entre 2010 et 2014)⁹⁰. Ainsi, le traitement actuel des juges dépasse de loin celui des 65^e et 75^e rangs centiles des avocats du secteur privé.

79. En outre, comme l'indiquent le tableau et le graphique ci-dessous, les données de l'ARC donnent un aperçu ponctuel du revenu annuel des avocats autonomes. Toutefois, vu la fluctuation annuelle des honoraires des avocats autonomes, contrairement aux salaires, le fait de retenir un rang centile en particulier risque de créer une mesure artificielle qui ne

⁸⁷ Données du CMFC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 19**

⁸⁸ Données de l'ARC, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**; données du CMFC, *ibid.*

⁸⁹ Rapport Gorham, précité, p. 7, 86, par. 18, 283, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

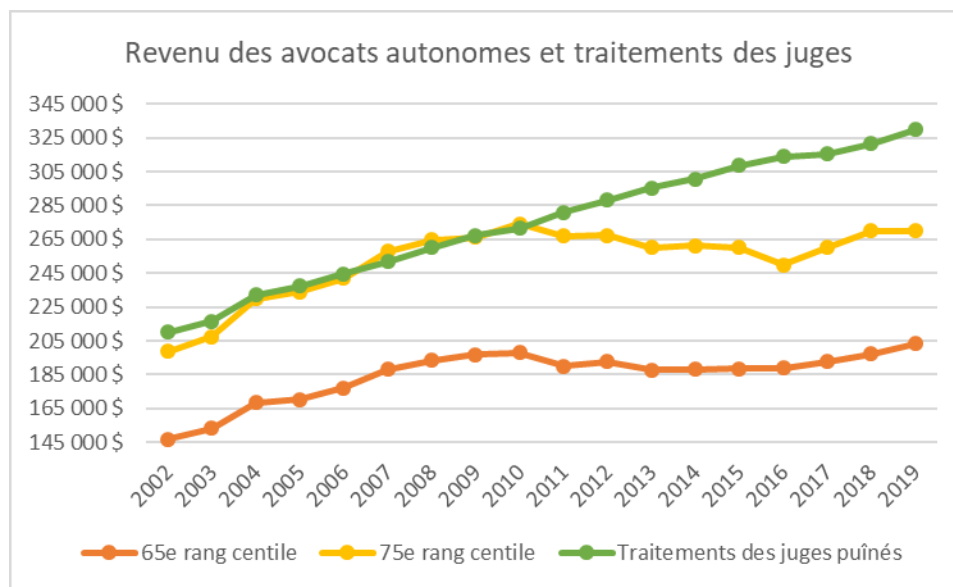
⁹⁰ Statistiques tirées des données sur les avocats autonomes fournies par l'Agence du revenu du Canada devant la cinquième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges de 2015.

reflète pas fidèlement la situation d'un groupe d'avocats en particulier dans lequel pourraient se trouver les meilleurs candidats⁹¹.

Revenus nets des avocats autonomes⁹²

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
65 ^e rang centile	147 077 \$	153 491 \$	168 523 \$	170 261 \$	177 137 \$	188 204 \$	193 401 \$	196 790 \$	198 030 \$
75 ^e rang centile	198 950 \$	207 429 \$	229 797 \$	233 932 \$	242 006 \$	257 762 \$	264 550 \$	266 210 \$	274 058 \$
Traitement de base des juges puînés	210 200 \$	216 600 \$	232 300 \$	237 400 \$	244 700 \$	252 000 \$	260 000 \$	267 200 \$	271 400 \$

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
65 ^e rang centile	189 995 \$	192 658 \$	187 833 \$	188 138 \$	188 585 \$	188 800 \$	192 850 \$	197 345 \$	203 300 \$
75 ^e rang centile	266 843 \$	267 223 \$	260 088 \$	261 363 \$	260 000 \$	250 000 \$	260 000 \$	270 000 \$	270 000 \$
Traitement de base des juges puînés	281 100 \$	288 100 \$	295 500 \$	300 800 \$	308 600 \$	314 100 \$	315 300 \$	321 600 \$	329 900 \$



⁹¹ Rapport Gorham, précité, p. 38, par. 171, 173, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

⁹² Statistiques tirées des données sur les avocats autonomes fournies par l'Agence du revenu du Canada devant la cinquième Commission quadriennale d'examen de la rémunération des juges de 2015; Données de l'ARC, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**; Statistiques tirées de l'historique du traitement des juges, 2000-2020, fourni par le Commissaire à la magistrature fédérale Canada, précité, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 6**. Les 65e et 75e rangs centiles sont des estimations tirées des données de l'ARC, à l'exception des montants du 75e rang centile de 2015 à 2019, qui sont des montants réels arrondis ont été fourni par l'ARC.

d) L'analyse des revenus dans les 10 principales RMR n'est pas utile

80. La Commission Rémillard a conclu que l'on devrait accorder très peu de poids à la différence qui existe entre les salaires des avocats du secteur privé dans les 10 principales régions métropolitaines de recensement (RMR) et les salaires des avocats du secteur privé dans le reste du pays. La Commission s'est plutôt attardée principalement à la moyenne nationale des salaires et a déclaré que les salaires dans les 10 principales RMR devraient seulement faire l'objet d'une considération plus générale⁹³.

81. L'approche de la Commission Rémillard fait écho à celle de la Commission Drouin, qui a conclu à juste titre qu'elle n'est pas « raisonnable de suggérer que le niveau de salaire de la magistrature soit fixé de façon à correspondre au revenu des avocats les mieux rémunérés des plus grands centres urbains du Canada⁹⁴ ».

82. Aux fins de l'analyse générale devant être menée par la Commission, le gouvernement fournit les renseignements suivants. En 2019, le traitement des juges de 329 900 \$ (excluant la pension des juges) l'a placé au 80^e rang centile environ des données de l'ARC à l'échelle nationale.⁹⁵ De plus, le traitement des juges de 2019 était supérieur au 75^e rang centile des principales RMR, sauf à Toronto, où il se situait au 72^e rang centile⁹⁶.

83. Une analyse limitée aux RMR ferait abstraction d'une part importante des revenus des avocats et ne représenterait pas avec exactitude les populations desquelles les juges étaient vraiment issus. Entre janvier 1997 et le 31 mars 2019, 38 % des personnes nommées

⁹³ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 21 et 22, paragraphes 68 et 70, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

⁹⁴ Rapport de la Commission Drouin, précité, p. 49, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**

⁹⁵ Rapport Gorham, précité, p. 84, par. 274, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

⁹⁶ Statistiques tirées des données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

à la magistrature qui pratiquaient dans le secteur privé provenaient de l'extérieur des RMR⁹⁷.

84. De plus, le revenu des avocats autonomes est considérablement plus faible à l'extérieur des RMR. Ainsi, le fait de se concentrer exclusivement sur le revenu des avocats dans les RMR plutôt que de tenir compte des niveaux de revenu dans l'ensemble du Canada a pour effet d'augmenter considérablement les revenus qui en résultent. Voici des exemples tirés des données de 2019 de l'ARC :

- a. au 65^e rang centile, le revenu de « l'ensemble du Canada » se situe à 203 300 \$, tandis que dans les 10 principales RMR, ce revenu est de 229 425 \$, soit une différence de 26 125 \$ ou de 11 %⁹⁸;
- b. au 75^e rang centile, le revenu de l'ensemble du Canada est de 270 000 \$, tandis que dans les 10 principales RMR, ce revenu est de 310 000 \$, soit une différence de 40 000 \$ ou de 13 %⁹⁹.

e) Les filtres utilisés peuvent créer une distorsion des résultats

85. Devant les commissions précédentes, la magistrature a préconisé l'application de filtres liés à l'âge, à l'emplacement et aux exclusions de revenus inférieurs, ce qui se traduit par une réduction importante de la taille de l'ensemble de données relatives aux avocats autonomes. Par le passé, elle a soutenu que la Commission devait tenir compte seulement du revenu des avocats autonomes qui (1) ont entre 44 et 56 ans; (2) exercent leur profession dans les 10 principales RMR du Canada¹⁰⁰; et (3) gagnent plus de 60 000 \$ ou 80 000 \$.

⁹⁷ Données du CMFC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 19**; « Table 5, Census Metropolitan Area of Private Practice » tirées des données du CMFC, **Recueil conjoint de documents, onglet 21(e)**

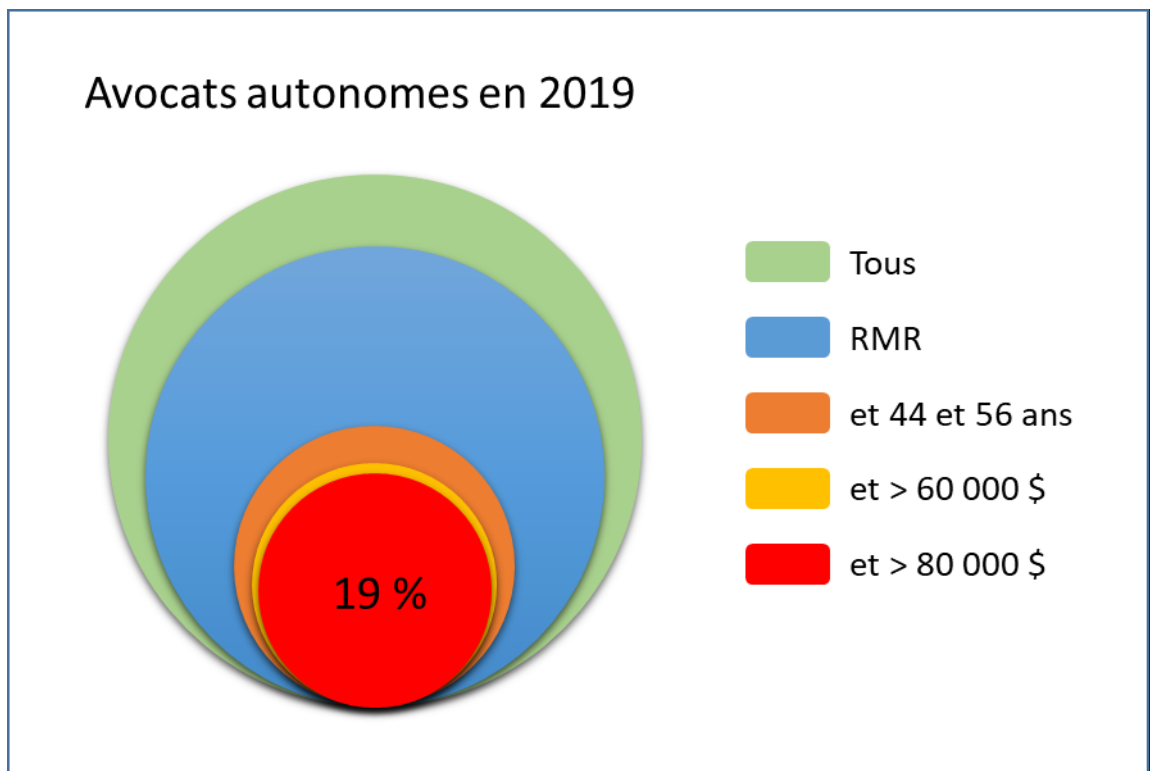
⁹⁸ Statistiques tirées des données de l'ARC, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Une région métropolitaine de recensement est une région formée d'une ou de plusieurs municipalités adjacentes situées autour d'un centre de population. Une RMR doit avoir une population totale d'au moins 100 000 habitants et son noyau doit compter au moins

86. Il serait statistiquement et logiquement inexact de fonder l'analyse et les recommandations de la Commission sur le revenu net d'un si faible nombre d'avocats autonomes. Tous ces facteurs ont été examinés ci-dessus et la position du gouvernement a été énoncée à leur égard de chacun de ces facteurs. Toutefois, le graphique qui suit montre à quel point le bassin salarial comparatif des avocats autonomes serait restrictif si les facteurs proposés par la magistrature par le passé étaient appliqués.

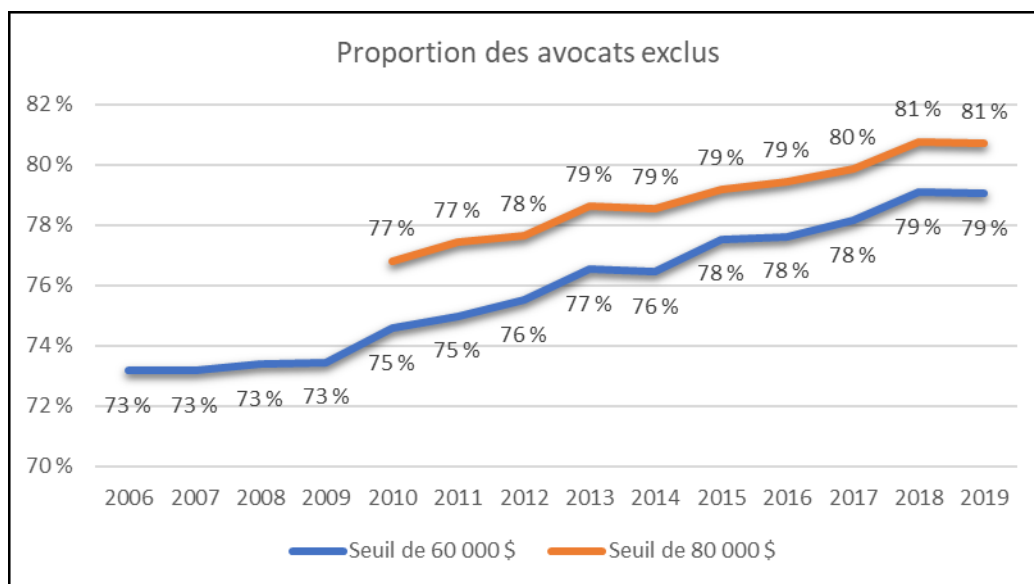
87. Pour l'année d'imposition 2019, l'application de ces filtres réduit le groupe cible de tous les avocats autonomes figurant dans les données de l'ARC à seulement 19 % ou 2 990 avocats sur le nombre initial de 15 510 avocats¹⁰¹ :



50 000 habitants. Voir : Statistique Canada, « Classification géographique type (CGT) 2016 », en ligne : <https://www.statcan.gc.ca/fra/sujets/norme/cgt/2016/introduction>, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 9**

¹⁰¹ Statistiques tirées des données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

88. Il convient également de noter que l'application des exclusions ou filtres proposés crée une distorsion des données dont l'ampleur augmente avec le temps. Pour 2006, si nous appliquons une exclusion de 60 000 \$ et limitons les données aux avocats autonomes âgés de 44 à 56 ans des 10 principales RMR, il en résulte une exclusion de 73 % des avocats autonomes. Si nous faisons le même exercice en 2019, nous excluons 79 % de ceux-ci. À chaque période quadriennale successive, ces exclusions créent une distorsion des données encore plus importante et risquent de créer un doute à l'égard de l'analyse qui en résulte.



iv. La valeur de la pension des juges accroît considérablement la rémunération totale

89. S'il était admissible à une pleine pension, un juge qui aurait pris sa retraite en 2019 aurait reçu une pension annuelle de 219 933 \$ jusqu'à la fin de sa vie¹⁰². La pension augmenterait annuellement en fonction de l'IPC. À son décès, son conjoint survivant recevrait la moitié de ce montant jusqu'à la fin de sa vie¹⁰³. Cette prestation de survivant est également indexée sur l'IPC.

¹⁰² *Loi sur les juges*, précitée, par. 42(1), **Recueil conjoint de documents**, onglet 3

¹⁰³ *Ibid*, par. 44(2)

90. Il ne fait aucun doute que, dans le cas des avocats en pratique privée, la pension des juges constitue un important facteur qui les incite à présenter une demande de nomination à un poste de juge et doit être prise en compte dans la comparaison de la rémunération des avocats du secteur privé et de la magistrature. La Commission Rémillard a conclu que « la pension des juges est un avantage considérable consenti aux juges et représente une partie importante de leur rémunération ¹⁰⁴ ». En outre, comme l'a reconnu la Commission Levitt :

il faut tenir compte du fait que la pension des juges est plus intéressante que les alternatives d'accumulation de capital que les avocats du secteur privé ont à leur disposition pour assurer leur retraite lorsque l'on veut comparer la rémunération globale des juges et des avocats du secteur privé¹⁰⁵.

91. La pension des juges comprend non seulement une prestation de retraite, mais également une généreuse prestation pour invalidité permanente. Pour ce qui est de la retraite, après 15 ans à la magistrature¹⁰⁶, un juge a droit à une pension à vie égale aux deux tiers de son traitement au moment de la retraite¹⁰⁷. Selon le traitement des juges en 2019, pour un juge *puîné* qui prend sa retraite en 2019, la prestation de retraite annuelle est d'environ 219 933 \$. Un juge qui devient invalide de façon permanente a droit à la pleine pension à vie, sans exigence minimale au titre des années de service¹⁰⁸.

92. La pension totale nette (y compris l'invalidité et le RPC) est évaluée à 37,8 % du traitement des juges en tant que moyenne pondérée selon l'âge, la prestation de retraite nette étant de 32,74 % et la prestation d'invalidité nette de 5,1 %¹⁰⁹. Compte tenu de la

¹⁰⁴ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 22, par. 71, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

¹⁰⁵ Rapport de la Commission Levitt, précité, p. 15, par. 42, **Recueil conjoint de documents, onglet 12**. Voir aussi : Rapport de la Commission McLennan, précité, p. 5, 17, 63, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**; Rapport de la Commission Drouin, précité, p. 44, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**

¹⁰⁶ Pour qu'une personne soit admissible, le chiffre obtenu par l'addition de son âge et de ses années de service doit être égal à 80 : voir la *Loi sur les juges*, précitée, al. 42(1)a), **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

¹⁰⁷ *Loi sur les juges, ibid*, par. 42(1); Rapport Gorham, précité, p. 24, par. 112 (a), **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

¹⁰⁸ *Loi sur les juges, ibid*, al. 42(1)c); Rapport Gorham, *ibid*, p. 24, par. 112 (b)

¹⁰⁹ Rapport Gorham, *ibid*, pp. 29 à 30, par. 133 à 134

valeur de la pension des juges et de la prestation d'invalidité, le traitement des juges de 2019 passe de 329 900 \$ à 496 000 \$¹¹⁰. En comparaison, ce niveau de rémunération totale a dépassé le revenu net d'au moins 88 % des avocats autonomes à l'échelle nationale en 2019, qui auraient encore besoin d'épargner pour leur retraite et de payer l'assurance invalidité à même ce revenu¹¹¹.

93. Une autre façon d'évaluer la prestation de retraite serait de déterminer ce qu'il en coûterait à un avocat autonome pour financer une pension similaire. Selon cette analyse, un avocat autonome devrait consacrer 49,51 % de son revenu annuel au financement d'une prestation de retraite qui serait égale à environ les deux tiers de son revenu¹¹².

94. En réduisant de 49,51 % le revenu annuel net d'un avocat du secteur privé, soit le montant nécessaire pour financer une pension qui est proportionnellement équivalente à celle d'un juge, le revenu d'un avocat du secteur privé correspondant au 75^e rang centile de 2019 est réduit à environ 136 323 \$, soit environ 59 % de moins que le traitement de base d'un juge en 2019¹¹³.

v. Statut de juge surnuméraire – Un incitatif important

95. L'examen du troisième critère législatif – le besoin de recruter les meilleurs candidats – doit également tenir compte de l'option de la charge surnuméraire¹¹⁴. Sa valeur pour les éventuels candidats à la magistrature est importante. En effet, la Cour suprême a reconnu qu'il s'agit d'un « avantage économique indéniable » qui est pris en compte « par

¹¹⁰ *Ibid*, pp. 7, 35, par. 18, 152

¹¹¹ *Ibid*, pp. 7, 35, par. 16, 156; données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

¹¹² Rapport Gorham, *ibid*, p. 32, par. 142

¹¹³ Données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

¹¹⁴ Rapport de la Commission McLennan, précité, p. 6, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**

les postulants au poste de juge dans la planification de leurs affaires économiques et financières¹¹⁵ ».

96. L'âge obligatoire de la retraite pour un juge est de 75 ans. D'après les données du Commissariat à la magistrature fédérale Canada (CMFC), 43 % des juges ont pris leur retraite à 75 ans (excluant les décès et les cas d'invalidité) et l'âge moyen de la retraite depuis 1997 est de 71,7 ans¹¹⁶. Toutefois, les juges peuvent choisir de devenir juges surnuméraires (1) s'ils sont admissibles à la retraite avec une pleine pension ou (2) s'ils comptent 10 ans de service et ont atteint l'âge de 70 ans¹¹⁷. Un juge surnuméraire demeure membre du tribunal et reçoit le plein traitement de juge, mais il est généralement entendu que sa charge de travail est réduite de moitié¹¹⁸.

97. L'attrait relatif de cet avantage est démontré par le fait qu'environ 92 % des juges admissibles à une charge surnuméraire font ce choix¹¹⁹.

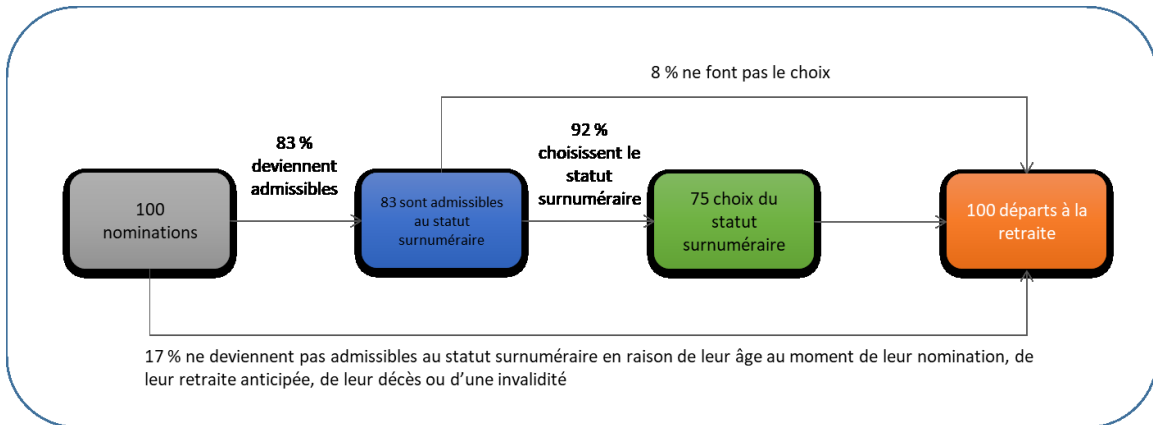
¹¹⁵ *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances); Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 RCS 405, paragraphe 67, **Recueil conjoint de documents, onglet 5**

¹¹⁶ « Anonymized Data Re: Appointment, Supernumerary Status and Retirement, 1933 to 2020 », données tirées de statistiques fourni par le Commissariat à la magistrature fédérale, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 7**

¹¹⁷ *Loi sur les juges*, précitée, art. 28, **Recueil commun de documents, onglet 3**

¹¹⁸ Rapport Gorham, précité, p. 13, par. 56, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

¹¹⁹ « Anonymized Data Re: Appointment, Supernumerary Status and Retirement, 1933 to 2020 », données tirées de statistiques fourni par le Commissariat à la magistrature fédérale, précitées, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 7**. Tendances en ce qui concerne le choix du statut de juge surnuméraire par 100 nominations, pour la période du 1^{er} avril 2015 au 15 octobre 2020.



98. La perspective de maintenir un traitement élevé jusqu'à l'âge de 75 ans est un facteur important pour attirer à la magistrature les meilleurs candidats du secteur privé. Même si un avocat du secteur privé n'est pas obligé par son cabinet à prendre sa retraite bien avant l'âge de 75 ans, en moyenne, comme l'illustre le graphique suivant le paragraphe 69, les niveaux de revenu du secteur privé commencent à diminuer lorsque l'avocat atteint le début ou le milieu de la cinquantaine¹²⁰. Par contre, le traitement du juge augmente d'année en année, et si celui-ci opte pour le statut surnuméraire, il peut maintenir son plein traitement avec une charge de travail considérablement réduite jusqu'à 10 ans avant la retraite (selon l'âge de la nomination et le moment du choix du statut surnuméraire).

vi. Autres avantages consentis à la magistrature

99. Dans la comparaison de la rémunération des avocats autonomes et des juges, il convient également de tenir compte du généreux régime d'avantages sociaux qui est offert aux membres de la magistrature. La plupart des avocats autonomes doivent financer leurs propres régimes complémentaires de soins médicaux et dentaires et souscrire une assurance-vie¹²¹. Les primes des juges, quant à elles, sont payées par le gouvernement¹²².

¹²⁰ Statistiques tirées des données de l'ARC, précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 16**

¹²¹ Rapport Gorham, précité, pp. 11 à 12, par. 42, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

¹²² *Ibid*, pp. 11, 25, par. 42, 115

100. Les membres de la magistrature ont droit à un régime complémentaire d'avantages sociaux qui comprend :

- a. une assurance-vie de base, une assurance-vie supplémentaire, une assurance-vie après la retraite et une assurance-vie des personnes à charge¹²³;
- b. une assurance en cas de décès ou de mutilation par accident¹²⁴;
- c. un régime de soins de santé¹²⁵;
- d. un régime de soins dentaires¹²⁶.

c) Traitement satisfaisant pour recruter les meilleurs candidats du secteur public

101. Il faut continuer de recruter les membres de la magistrature canadienne à partir d'un large bassin, en plus des avocats du secteur privé. Comme l'a reconnu la Commission Block, « il est important de nommer des candidats venant tant du secteur privé que public¹²⁷ ».

102. Au cours des quatre dernières années, 38 % des juges nommés ne provenaient pas du secteur privé. Il s'agissait notamment d'avocats des gouvernements fédéral et provinciaux, d'avocats de l'aide juridique, de professeurs de droit et de juges d'autres tribunaux.

103. L'actuel traitement des juges de 338 800 \$ (qui devrait être de 361 600 \$ le 1^{er} avril 2021) dépasse le niveau salarial de tous ces postes. Au sein du gouvernement fédéral, le niveau le mieux rémunéré du groupe Praticiens du droit est le niveau LP5/avocat général

¹²³ *Loi sur les juges*, précitée, par. 41.2(1), **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ *Ibid*, par. 41.3(1)

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ Rapport de la Commission Block, précité, p. 39, par. 116, **Recueil conjoint de documents, onglet 11**

principal, dont les taux de rémunération vont de 181 624 \$ à 222 210 \$, avec une rémunération à risque maximale de 10 %¹²⁸.

104. Le traitement des juges est également beaucoup plus élevé que celui des postes les plus élevés en droit des gouvernements provinciaux. Le taux de rémunération maximal de l'avocat le mieux rémunéré du gouvernement provincial de l'Ontario (procureur de la Couronne 4) est de 231 920 \$¹²⁹. En Colombie-Britannique, les avocats les mieux rémunérés (niveau 4) gagnent un salaire maximal de 233 779 \$¹³⁰.

105. Le traitement actuel des juges est dans la même fourchette que celui des professeurs de droit les mieux rémunérés au Canada. Selon la liste de 2019 publiée conformément à la *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* de l'Ontario, les salaires les plus élevés des professeurs de l'Université de Toronto étaient de 339 195 \$ et de 336 516 \$ respectivement¹³¹. En fait, le traitement des juges en 2019-2020 était nettement plus élevé que celui de tous les doyens des facultés de droit canadiennes, à l'exception des doyens de l'Université de Toronto, de l'Université de la Colombie-Britannique et de l'Université de l'Alberta, qui gagnaient un peu plus¹³².

¹²⁸ Rapport d'expert de Mark Szekely, Columbia Pacific Consulting Ltd., [rapport Szekely], 23 mars 2021, par. 17, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 5**

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Gouvernement de l'Ontario, Secrétariat du Conseil du Trésor, « Divulgation des traitements dans le secteur public pour 2019 : universités », en ligne : <https://www.ontario.ca/fr/page/divulgation-des-traitements-dans-le-secteur-public-2019-employes-de-tous-les-secteurs-et-employes-en>, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 12**

¹³² Rapport Szekely, précité, pp. 5 et 7, par. 15 et 16, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 5**: le doyen en droit de l'Université de Toronto gagnait 364 911 \$; le doyen en droit de l'Université de la Colombie-Britannique gagnait 348 365 \$ et le doyen en droit de l'Université de l'Alberta gagnait 345 161 \$.

4) Quatrième critère : Tout autre facteur objectif que la Commission considère pertinent.

a) Le comparateur DM-3 ne devrait pas être appliqué au moyen de formules

106. La Commission Rémillard a commenté la question longtemps débattue à savoir s'il est pertinent et adéquat de comparer le salaire des sous-ministres fédéraux de niveau DM-3 (DM-3) au traitement des juges. Selon ce rapport, le « comparateur Block » du point médian de l'échelle salariale du groupe DM-3, plus la moitié de la rémunération à risque était un comparateur pertinent pour le traitement des juges, mais il ne devait pas être appliqué au moyen de formules¹³³.

107. La Commission Rémillard a également rejeté l'argument selon lequel le « comparateur Block » devrait être abandonné au profit d'un comparateur égal à la rémunération moyenne totale des DM-3. Il a été souligné que le groupe DM-3 est très petit (seulement 11 personnes en 2019-2020)¹³⁴ et l'application d'un comparateur constitué d'un si petit groupe ne satisferait pas aux critères d'une comparaison objective. Comme cette Commission l'a conclu, la transition vers la rémunération moyenne totale ne permettrait pas de tenir compte de façon cohérente des variations de la rémunération des DM-3 d'une année à l'autre¹³⁵.

108. Cette conclusion est étayée par la Commission McLennan qui a reconnu qu'il est risqué de lier le traitement des juges au salaire d'un autre groupe :

Nous étions d'avis, et nous le sommes toujours, qu'il serait improductif de fixer la rémunération des juges en fonction d'un lien prédéterminé avec d'autres échelles salariales, que ce soit celles des cadres supérieurs au sein de la fonction publique ou celles des avocats chevronnés. Ces considérations, qui évoluent constamment, correspondent à la dynamique actuelle dans notre société. À notre avis, nous devons tenir compte de ces considérations ainsi que d'autres facteurs à la lumière des renseignements les plus récents [...] S'il en était autrement, il n'y aurait aucune

¹³³ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 14 et 15, par. 45-47, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

¹³⁴ Statistiques tirées du Bureau du Conseil privé, « DM Average Salary Mid-Point and Counts », précitées, **Recueil conjoint de documents, onglet 32**

¹³⁵ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 15, par. 49-50, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

raison d'examiner la rémunération de la magistrature tous les quatre ans, comme l'exige la *Loi sur les juges*¹³⁶.

En fin de compte, la Commission a déterminé qu'il n'y avait aucune « obligation légale ou logique de maintenir » une équivalence approximative avec quelque élément de comparaison que ce soit¹³⁷.

109. Comme il a déjà été mentionné, la Commission Block a été la première à s'attarder à la détermination d'un « point de référence unique et cohérent » dans le secteur public auquel le traitement des juges pouvait être comparé¹³⁸. Cette recommandation de la Commission concernant le traitement était entièrement fondée sur la question suivante : « De combien faut-il augmenter le traitement des juges puînés pour qu'il corresponde approximativement au point médian de l'échelle salariale DM-3 plus la moitié de la rémunération maximale au rendement¹³⁹? »

110. La Commission Levitt s'est également penchée exclusivement sur le groupe DM-3 et a conclu que même si ce n'était pas « idéal », il s'agissait du « meilleur choix »¹⁴⁰. Elle a rationalisé le point de repère en se fondant sur le fait que les candidats à la magistrature avaient besoin de « conditions claires » en ce qui concerne la rémunération future¹⁴¹.

i. L'application d'une formule n'est pas compatible au mandat de la Commission

111. La conclusion de la Commission Rémillard qui s'oppose à l'application du comparateur DM-3 au moyen de formules est étayée par le fait que si le législateur avait voulu que les commissions mesurent simplement le caractère satisfaisant du traitement des

¹³⁶ Rapport de la Commission McLennan, précité, p. 9, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**. Voir aussi : Rapport de la Commission Drouin, précité, p. 23, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**; Comité sénatorial, 30 septembre 1998, précité, p. 32:16 à 32:17, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 1**

¹³⁷ Rapport de la Commission McLennan, *ibid*, p. 56

¹³⁸ Rapport de la Commission Block, précité, p. 34, par. 103, **Recueil conjoint de documents, onglet 11**

¹³⁹ *Ibid*, p. 40, par. 120

¹⁴⁰ Rapport de la Commission Levitt, précité, p. 9, par. 27, **Recueil conjoint de documents, onglet 12**

¹⁴¹ *Ibid*, p. 11, par. 30

juges par rapport à un seul point de référence fondé sur des formules, il l'aurait prévu expressément dans la *Loi sur les juges*. Le législateur a plutôt prescrit certains critères pour guider les commissions dans leur examen.

112. Le législateur a prévu une disposition « fourre-tout » ou résiduelle qui prévoit l'examen d'autres critères objectifs et pertinents, en plus des trois critères énumérés ci-après :

Pour pouvoir remplir son mandat, la commission doit pouvoir étudier d'autres critères, mais de façon objective. Autrement dit, elle doit examiner des critères qui sont justifiés, des critères qui peuvent être évalués sur une base objective. Voilà pourquoi le mot « objectif » est si important¹⁴².

ii. Des problèmes de comparabilité demeurent et devraient être pris en considération

113. Comme l'a également souligné la Commission Rémillard de 2015, les points de repère doivent être objectifs, pertinents et justifiés¹⁴³. Pour s'assurer que le lien avec le groupe DM-3 est approprié et non fondé sur des formules, il faut quand même garder à l'esprit les problèmes de comparabilité suivants : a) la petite taille du groupe DM-3; b) les différences quant à la durée des fonctions entre les postes respectifs; c) les différences dans les considérations relatives à la rémunération des DM-3; d) la nécessité d'examiner les tendances générales.

a) Petite taille de l'échantillon

114. En 2019-2020, on ne comptait que 11 DM-3 comparativement à 1 198 juges. La Commission McLennan n'a pas limité son examen aux DM-3 en se fondant en partie sur

¹⁴² Comité sénatorial, 22 octobre 1998, précité, p. 37:21, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 3**

¹⁴³ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 15, par. 49-50, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

ce facteur – « un très petit échantillon sur lequel fonder la rémunération de plus de 1 100 membres de la magistrature fédérale¹⁴⁴ ».

115. En fait, la taille du groupe DM-3 fluctue. Au cours des 6 dernières années, la taille du groupe des DM-3 a varié entre 8 et 14 personnes¹⁴⁵. Cette fluctuation est attribuable au fait que le niveau de sous-ministre n'est pas lié au poste, mais plutôt à la personne. Autrement dit, pour un même poste, une personne pourrait être nommée au niveau DM-3 et, le lendemain, une nouvelle personne pourrait être nommée à un autre niveau (p. ex., DM-2).

b) Absence d'inamovibilité

116. Le fait que les sous-ministres ne bénéficient pas de l'inamovibilité qui est accordée aux juges est également un facteur pertinent¹⁴⁶. Les sous-ministres sont nommés par le gouverneur en conseil à titre amovible et il est donc évident qu'ils risquent de perdre leur poste. Par contre, en vertu de l'art. 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les juges cessent d'exercer leurs fonctions seulement s'ils atteignent l'âge de 75 ans ou s'ils sont destitués par le gouverneur en conseil sur une adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

117. Parmi les 49 personnes qui ont occupé un poste au niveau DM-3 et dont les fonctions de DM-3 ou de DM-4 ont pris fin entre 2000 et 2019, la durée médiane de leur mandat au niveau DM-3 ou DM-4 a été de 4,5 ans. Depuis 2000, le plus long mandat a été

¹⁴⁴ Rapport de la Commission McLennan, précité, p. 33, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**

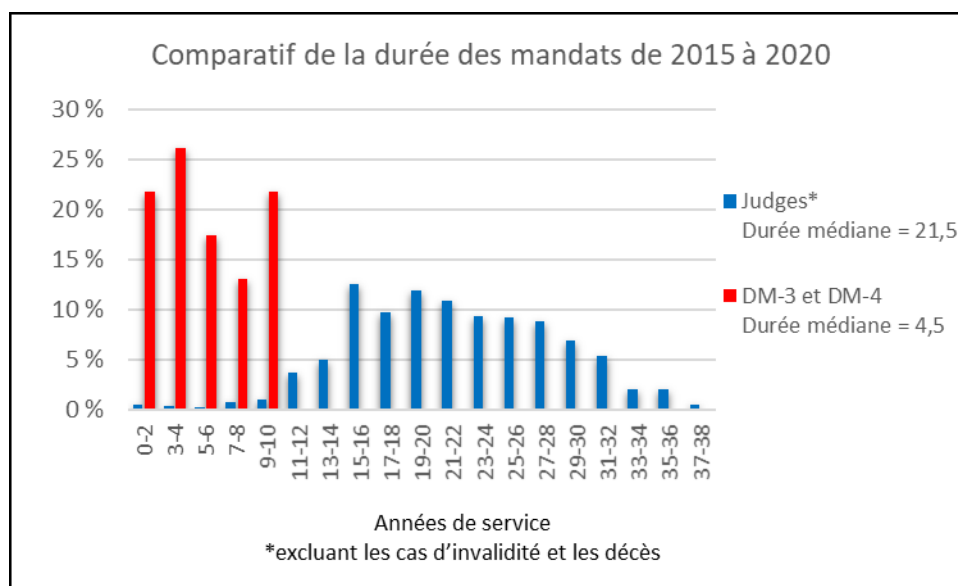
¹⁴⁵ Au moment du dernier examen de la Commission quadriennale en 2015, il y avait 8 DM-3, Bureau du Conseil privé, « DM Average Salary Mid-Point and Counts », précité, **Recueil conjoint de documents, onglet 32**. En 2011, on comptait 13 DM-3, rapport de la Commission Levitt, précité, note de bas de page 26, p. 9, **Recueil conjoint de documents, onglet 12**. En 2003, il y avait 9 DM-3, rapport de la Commission McLennan, précité, p. 27, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**. En 1999, il y avait 10 DM-3 et en 2000, 13 DM-3, rapport de la Commission Drouin, précité, p. 24, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**; selon les données tirées du Bureau du Conseil privé, de 2014-2015 à 2019-2020, il y a eu 11, 8, 9, 10, 14 et 11 DM-3 pour chaque année respective, **Recueil conjoint de documents, onglet 32**

¹⁴⁶ Rapport de la Commission McLennan, précité, p. 33, **Recueil conjoint de documents, onglet 10**

de 12,4 ans, et parmi les sous-ministres principaux actuels, la durée maximale du mandat jusqu'à présent au niveau DM-3 ou DM-4 est de 11,9 ans¹⁴⁷.

118. En revanche, les 904 juges qui ont pris leur retraite entre 2000 et septembre 2020 ont été juges pendant une durée médiane de 21,4 ans, la durée maximale de leur mandat étant de 37,5 ans¹⁴⁸. En effet, seulement 8,1 % de ces juges ont pris leur retraite après moins de 12,4 ans de service, soit la durée maximale du mandat des DM-3 et des DM-4¹⁴⁹.

119. Le graphique ci-dessous illustre les différences importantes dans la durée des fonctions entre les groupes combinés DM-3 et DM-4 et les membres de la magistrature de 2015 à 2020.



¹⁴⁷ Statistiques tirées du Bureau du Conseil privé, « DM Tenure », **Recueil conjoint de documents, onglet 31**

¹⁴⁸ « Anonymized Data Re: Appointment, Supernumerary Status and Retirement, 1933 to 2020 », données tirées de statistiques fourni par le Commissariat à la magistrature fédérale, précitées, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 7**. Veuillez noter que les données excluent les personnes qui sont décédées en poste ou qui ont obtenu une pension d'invalidité.

¹⁴⁹ *Ibid.*

c) Différences importantes dans les mesures de rémunération

120. Deux autres différences importantes dans les mesures de rémunération constituent des arguments qui vont à l'encontre de la comparaison avec le groupe DM-3 fondée sur des formules. Premièrement, une personne qui occupe un poste de sous-ministre est rémunérée à un certain niveau en fonction de l'ensemble de ses compétences, de son expérience et des fonctions qu'elle devra remplir. Le régime salarial des sous-ministres s'apparente davantage à une nomination à un niveau plutôt qu'à un poste. Comme la rémunération des sous-ministres est très individualisée, un nouveau sous-ministre pourrait toucher une rémunération inférieure ou supérieure à celle de la personne qui occupait le poste immédiatement avant lui, compte tenu de son ancienneté, de ses compétences et de la complexité des priorités du gouvernement. Cette manière de déterminer la rémunération de façon individuelle et en fonction des réalisations personnelles ne convient pas au contexte du traitement des juges.

121. Deuxièmement, depuis 1998, les sous-ministres sont admissibles à une « rémunération au rendement » qui est mesurée en fonction des objectifs convenus et de la réalisation des plans d'activités. La rémunération au rendement comporte deux éléments : un montant variable (rémunération à risque) qui est réévalué chaque année et une prime accordée pour un rendement supérieur aux attentes¹⁵⁰. La rémunération à risque est mesurée en fonction des engagements individuels qui se composent des résultats liés aux politiques et aux programmes visant à appuyer les priorités du gouvernement, des résultats en matière de gestion, de leadership et des résultats ministériels à l'appui d'une priorité établie par le greffier du Conseil privé¹⁵¹.

122. La rémunération à risque est déterminée en fonction de l'évaluation du rendement des personnes qui occupent ces postes au cours d'une année donnée. D'une année à l'autre,

¹⁵⁰ Bureau du Conseil privé, « Programme de gestion du rendement des sous-ministres, sous-ministres délégués et personnes rémunérées selon l'échelle salariale GX », mise à jour en octobre 2020, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/programmes/nominations/nominations-gouverneur-conseil/gestion-de-la-performance/personnel-superieur.html>, **Recueil de documents du gouvernement, onglet**

la rémunération en argent de la même personne fluctuera. Étant donné la nature très individuelle de ces « primes », elles ne peuvent être transposées dans le contexte général du traitement des juges, dans lequel les évaluations du rendement seraient inappropriées.

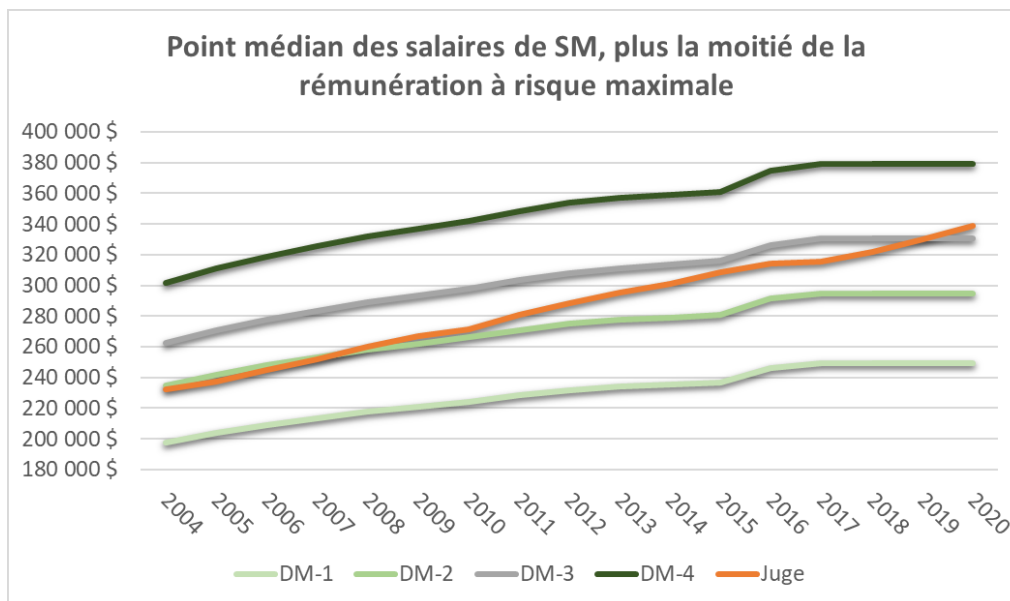
d) Les salaires des sous-ministres demeurent constants depuis 2017

123. De 2017 à 2020, les échelles salariales des sous-ministres n'ont pas augmenté.

124. En supposant que la rémunération à risque est ajoutée (point médian de l'échelle salariale et la moitié de la rémunération au rendement maximale), non seulement le traitement des juges se compare-t-il très favorablement au niveau SM, mais il surpasse tous les niveaux sauf celui des DM-4, le niveau le plus élevé dans l'échelle salariale des SM. En date du 1^{er} avril 2020, il est plus élevé que celui des DM-1, DM-2 et DM-3 et est inférieur de 40 493 \$ à l'actuel niveau DM-4. La comparaison avec les DM-4 est vraiment frappante étant donné que ce niveau est « réservé à des situations exceptionnelles et à des postes ayant une portée particulièrement grande¹⁵² ». À l'heure actuelle, seulement trois personnes sont nommées au niveau DM-4, dont le greffier du Conseil privé qui est le chef de la fonction publique¹⁵³.

¹⁵² Rapport de la Commission Block, précité, p. 35, par. 105, **Recueil conjoint de documents, onglet 11**

¹⁵³ Bureau du Conseil privé, « DM Average Salary Mid-Point and Counts », précité, **Recueil conjoint de documents, onglet 32**



e) Prise en considération des niveaux de rémunération d'autres hauts fonctionnaires

125. Le gouvernement continue d'être d'avis qu'il est possible d'établir un contexte utile pour établir le traitement des juges en examinant de façon plus générale la rémunération des hauts fonctionnaires autres que le groupe DM-3. Cela ne veut pas dire que ces autres éléments de comparaison devraient être considérés comme étant déterminants pour établir le traitement des juges; ils fournissent plutôt un contexte permettant de démontrer que d'autres postes de hauts fonctionnaires assortis de responsabilités importantes correspondent généralement au traitement accordé aux membres de la magistrature. Cette approche a donné lieu à des commentaires favorables de la Commission McLennan¹⁵⁴ et de la Commission Drouin¹⁵⁵.

126. Par exemple, les augmentations économiques dans le secteur public fédéral depuis la dernière Commission quadriennale ont été les suivantes : 2016 - 1,25 %; 2017 - 1,25 %;

¹⁵⁴ Commission McLennan, p. 32-35 **Recueil conjoint de documents, onglet 10**

¹⁵⁵ Rapport de la Commission Drouin, précité, p. 34, **Recueil conjoint de documents, onglet 9**

2018 - 2,58 %; 2019 - 2,14 %; et 2020 - 1,38 %¹⁵⁶. Aucune nouvelle entente n'a été conclue depuis.

127. D'autres fonctionnaires de haut niveau méritent également d'être pris en compte. Les personnes nommées par le gouverneur en conseil des groupes GC et GCQ¹⁵⁷ sont moins nombreuses que celles du groupe DM. À l'heure actuelle, il y a 5 postes GC-9¹⁵⁸ et seulement 2 postes GC-10¹⁵⁹. Par exemple, l'administratrice en chef de la santé publique du Canada est une GC-9 et le président du Conseil national de recherches du Canada est un GC-10. À l'heure actuelle, il y a 5 GCQ-9¹⁶⁰ et 1 GCQ-10¹⁶¹. Par exemple, le président du CRTC et le commissaire de la concurrence sont des GCQ-9 et la commissaire de la GRC est une GCQ-10.

128. Le traitement des juges de 338 800 \$ au 1^{er} avril 2020 est nettement plus élevé que le salaire médian des GC-9, plus la moitié de la rémunération au rendement maximale, soit 288 912 \$, et est pratiquement égal au salaire médian des GC-10, plus la moitié de la rémunération au rendement maximale, soit 339 460 \$¹⁶². Il est également supérieur au point médian des salaires des GCQ-9 et légèrement inférieur au point médian des salaires des

¹⁵⁶ Conseil du Trésor du Canada, « Negotiated Wage Settlements, 2014-2020 », **Recueil conjoint de documents, onglet 35**

¹⁵⁷ Définition du GCQ, Bureau du Conseil privé, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/programmes/nominations/nominations-gouverneur-conseil/conditions-emploi-avantages-sociaux/conditions-avantages.html>,

Recueil de documents du gouvernement, onglet 11

¹⁵⁸ (1) Administrateur en chef de la santé publique, Agence de la santé publique du Canada; (2) président, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie; (3) président, Conseil de recherches en sciences humaines; (4) président et directeur général, Agence Parcs Canada; (5) président, Agence d'évaluation d'impact du Canada : voir : Bureau du Conseil privé, « GC and GCQ Income Information », **Recueil conjoint de documents, onglet 33**

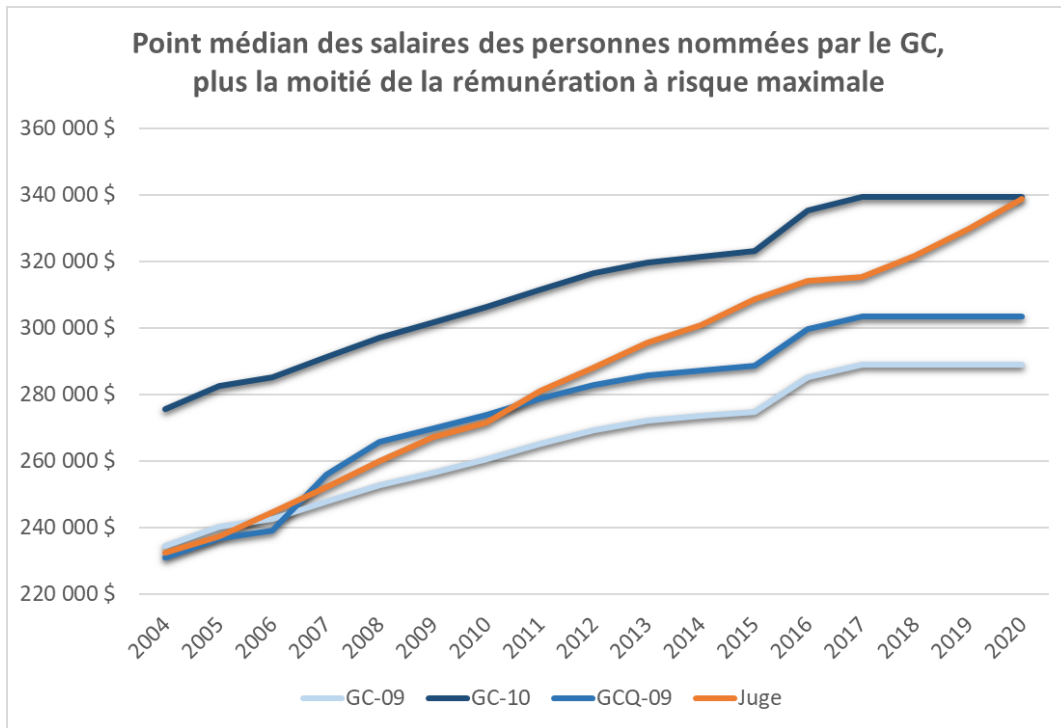
¹⁵⁹ Les présidents des Instituts de recherche en santé du Canada et du Conseil national de recherches du Canada, *ibid.*

¹⁶⁰ (1) Président et membre du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes; (2) président, Office des transports du Canada; (3) commissaire de la concurrence; (4) surintendant, Bureau du surintendant des institutions financières; (5) statisticien en chef, Statistique Canada, *ibid.*

¹⁶¹ Commissaire, GRC, *ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

GCQ-10 (ni l'un ni l'autre ne comportant une rémunération au rendement) de 303 500 \$ et 357 900 \$ respectivement¹⁶³.



b) Comparaison avec les autres professionnels et rémunération des juges d'autres pays

129. Le gouvernement est d'avis que, outre la comparaison avec le groupe DM et d'autres hauts fonctionnaires fédéraux, il est utile d'examiner le contexte plus général des autres professions, en particulier des personnes qui sont aussi payées à même les fonds publics et qui font partie intégrante du fonctionnement de la société. On estime également que d'autres juges de démocraties occidentales qui sont à peu près comparables aux membres de la magistrature canadienne peuvent offrir un contexte utile pouvant aider à déterminer si le traitement des juges est satisfaisant.

¹⁶³ *Ibid.*

i. Autres professionnels

130. Le gouvernement est d'accord avec l'observation faite par la Commission Rémillard selon laquelle aucune profession ni aucun poste n'est semblable à celui d'un juge¹⁶⁴. La place qu'occupe le juge dans notre société est unique. Il existe toutefois plusieurs catégories de professionnels dans la société, par exemple les médecins, les ingénieurs professionnels et les gestionnaires d'entreprise, qui représentent des postes de responsabilité et d'autorité et qui sont exigeants en ce qui concerne le temps, les efforts et les exigences intellectuelles, et qui inspirent le respect et l'admiration dans la société en général. Un examen de ces autres professions de haut niveau dans la société révèle que les juges se retrouvent au sommet des salaires dans l'économie en général ou très près de celui-ci.

131. Par exemple, au Canada, les médecins sont payés à même les fonds publics¹⁶⁵. L'examen de leur échelle salariale indique que le salaire des médecins est, à l'exception de quelques spécialistes, inférieur au traitement des juges. En 2018, environ 35 919 médecins de famille exerçaient leur profession au Canada. Leur rémunération moyenne pour cette année-là s'établissait à environ 204 568 \$. Cette même année, on dénombrait environ 2 027 spécialistes en chirurgie générale au Canada, dont le revenu moyen était d'environ 347 860 \$¹⁶⁶. À titre comparatif, le traitement des juges au 1^{er} avril 2018 était de 321 600 \$ (sans compter la pension).

ii. Autres juges

132. Il n'y a pas de comparaison directe possible entre les membres de la magistrature canadienne et ceux d'autres pays. La compétence des juges, leur histoire, leurs responsabilités et leur rôle dans le paysage juridique sont propres à chaque pays¹⁶⁷. En outre, il faut tenir compte de facteurs comme le coût de la vie et les taux de conversion. Toutefois, il est possible de prendre en compte les écarts économiques de façon générale

¹⁶⁴ Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 14, par. 44, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

¹⁶⁵ Rapport Szekely, p. 8, par. 19 **Recueil de documents du gouvernement, onglet 5**

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 9, Tableau 3

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 10, par. 26

en utilisant les taux de conversion de la parité des pouvoirs d'achat (PPA) qui tiennent compte non seulement des différences de devise, mais aussi du coût de la vie qui diffère dans chaque pays¹⁶⁸.

133. Malgré ces différences, il est possible de trouver de grandes ressemblances lorsqu'on compare la magistrature canadienne à celle des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. Aux fins de comparaison, on a tenté, dans la mesure du possible d'utiliser des tribunaux de niveau semblable aux cours supérieures du Canada. Les comparaisons ont été faites uniquement pour les traitements sans tenir compte des prestations ou pensions supplémentaires qui sont consenties dans chaque administration. Cet exercice comparatif montre que le traitement des juges des cours supérieures canadiennes est plus élevé que celui de juges de niveau semblable aux États-Unis et, dans certains cas, au Royaume-Uni et en Australie, mais inférieur à celui des juges la Nouvelle-Zélande.

134. En utilisant comme point de référence le traitement de 338 800 \$ de 2020 pour les juges de nomination fédérale et en appliquant le taux de conversion de la PPA, on a établi les comparaisons suivantes :

- i. **Australie** : Juges de la Cour de circuit fédérale : 323 772 \$ (CAN); juges de la Cour de la famille et de la Cour fédérale : 383 644 \$ (CAN)¹⁶⁹
- ii. **Nouvelle-Zélande** : High Court (cour suprême) : 386 824 \$ (CAN); Cour d'appel : 405 217 \$ (CAN)¹⁷⁰
- iii. **Royaume-Uni** : Juge du groupe 3 : 366 982 \$ (CAN); juge du groupe 4 : 322 292 \$ (CAN)¹⁷¹

¹⁶⁸ *Ibid*, pp. 10 à 12, par. 30 à 33, 36, 40, 43

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 12, par. 43

¹⁷⁰ *Ibid*, p. 11, par. 36

¹⁷¹ Les juges du groupe 3 comprennent les juges de la Inner House de la Court of Session (cour suprême civile) (Écosse), les juges d'appel (Lord ou Lady); le groupe 4 comprend

- iv. **États-Unis** : Cour fédérale de district : 259 266 \$ (CAN); cours d'appel pour le circuit fédéral : 274 961 \$ (CAN)¹⁷²

135. Même si l'on tient compte des différences susmentionnées, on constate que le traitement des juges canadiens se situe tout à fait dans la fourchette de traitement des juges des autres pays démocratiques occidentaux dotés d'un système judiciaire solide et indépendant.

5) Conclusion sur le caractère satisfaisant du traitement des juges

136. L'examen des critères prescrits par la loi révèle que le niveau actuel de la rémunération des juges est tout à fait suffisant pour maintenir l'indépendance des juges. Il suffit d'augmenter le traitement des juges chaque année selon l'IEAE jusqu'au prochain cycle quadriennal. Toutefois, étant donné l'état général de l'économie canadienne et de l'économie mondiale en raison de la pandémie de COVID-19, de telles hausses fondées sur le taux annuel de l'IEAE ne devraient pas dépasser 10 % au total pour la période 2021-2024. Une augmentation cumulative de 10 % par rapport au traitement des juges au 1^{er} avril 2020 correspond tout à fait à la hausse fondée sur l'IEAE qui a été accordée dans le passé, soit environ 2,5 % par année, une augmentation reconnue comme étant adéquat pour assurer l'indépendance judiciaire au fil du temps.

IV. NOUVELLE AIDE MÉDICALE PROPOSÉE POUR LES JUGES QUI RÉSIDENT EN RÉGION ÉLOIGNÉE

137. Le gouvernement propose de créer une nouvelle aide médicale pour les juges qui reçoivent une indemnité pour les régions nordiques en vertu du par. 27(2) de la *Loi sur les juges* (c.-à-d. les juges de la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador qui résident au

les juges *puînés* de la High Court (cour suprême) – voir le rapport Szekely, *ibid*, p. 11, par. 38

¹⁷² *Ibid*, p. 12, par. 43

Labrador, et les juges des cours suprêmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et de la Cour de justice du Nunavut).

138. La nouvelle aide médicale couvrirait les frais de déplacement raisonnables engagés lorsqu'un juge qui reçoit une indemnité pour le Nord canadien en vertu de la *Loi* est tenu de se déplacer pour recevoir un traitement médical ou dentaire non facultatif. À l'heure actuelle, cette aide n'est pas offerte aux juges qui reçoivent une indemnité pour le Nord en application de la *Loi*. Toutefois, le commissaire à la magistrature fédérale a déterminé qu'il s'agissait d'un besoin occasionnel, et le gouvernement convient qu'il serait approprié d'accorder une telle indemnité aux juges qui vivent dans les régions déjà reconnues par la *Loi*.

V. RÉMUNÉRATION DES PROTONOTAIRES

1) La rémunération totale est adéquate

139. Les dispositions actuelles relatives au traitement des protonotaires sont tout à fait adéquates. Leur salaire actuel est de 271 000 \$ (on prévoit qu'il sera de 289 200 \$ à compter du 1^{er} avril 2021), soit 80 % du traitement d'un juge de la Cour fédérale¹⁷³. De plus, ils ont maintenant droit à une pension calculée de la même manière que la pension des juges, soit les deux tiers de leur salaire au moment de la retraite. La pension et la prestation d'invalidité des juges, qui sont évaluées à 37,8 %, portent leur rémunération totale moyenne pondérée selon l'âge pour 2020 à environ 408 100 \$¹⁷⁴.

140. S'il est admissible, un protonotaire qui a pris sa retraite en 2019 recevra une pension annuelle de 175 933 \$ jusqu'à la fin de sa vie¹⁷⁵. La pension augmentera chaque année en

¹⁷³ *Loi sur les juges*, précitée, art. 10.1, **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

¹⁷⁴ Rapport Gorham, précité, pp. 7, 36, 87, par. 23, 162, 289, **Recueil de documents du gouvernement, onglet 4**

¹⁷⁵ *Loi sur les juges*, précitée, par. 42(1), **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

fonction de l'IPC. À son décès, son conjoint survivant recevra la moitié de ce montant jusqu'à la fin de sa vie¹⁷⁶. Cette prestation de survivant est également indexée à l'IPC.

141. Il convient de rappeler que le conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale a procédé à un examen exhaustif de la rémunération des protonotaires en 2013¹⁷⁷. Le gouvernement a étudié le rapport du conseiller spécial et a publié une réponse en 2014¹⁷⁸. Le Parlement a ensuite modifié la *Loi sur les juges* afin d'augmenter considérablement la rémunération des protonotaires. Leur traitement a été bonifié de 10 %, passant de 198 700 \$ à 218 900 \$, rétroactivement au 1^{er} avril 2012, et les protonotaires sont devenus admissibles à une pension en vertu de la *Loi sur les juges* à compter du 1^{er} janvier 2015¹⁷⁹.

142. En 2016, à la suite des recommandations de la Commission Rémillard, les protonotaires ont reçu une autre augmentation, cette fois pour amener leur traitement au niveau actuel de 80 % du traitement des juges¹⁸⁰. En plus de leur rémunération et de leur pension, les protonotaires ont droit au même régime complémentaire de prestations que celui qui est accordé aux membres de la magistrature. Parmi ces prestations, mentionnons les suivantes :

- a. assurance-vie de base, assurance-vie supplémentaire, assurance après la retraite et assurance-vie des personnes à charge;
- b. assurance en cas de décès ou de mutilation par accident;
- c. régime de soins de santé;

¹⁷⁶ *Ibid*, par. 44(2)

¹⁷⁷ Rapport du conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale, 31 juillet 2013 [rapport Cunningham], **Recueil conjoint de documents, onglet 15**

¹⁷⁸ Réponse du ministre de la Justice au rapport du conseiller spécial sur la rémunération des protonotaires de la Cour fédérale, 27 février 2014, **Recueil conjoint de documents, onglet 15(a)**

¹⁷⁹ *Loi sur les juges*, précitée, art. 2.1, 10.1, 42, **Recueil conjoint de documents, 3**

¹⁸⁰ Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2015, 30 novembre 2016, **Recueil conjoint de documents, onglet 13(a)**

d. régime de soins dentaires¹⁸¹.

143. Compte tenu des changements importants apportés au traitement des protonotaires en 2014 et en 2016, le gouvernement soutient que leur niveau de rémunération actuel est suffisant pour assurer l'indépendance judiciaire des protonotaires. Le traitement des juges auquel le traitement des protonotaires est lié continuera d'être indexé à l'IEAE (comme il est décrit dans les observations ci-dessus).

2) Proposition de création d'une charge de protonotaire surnuméraire

144. Dans son rapport final, la Commission Rémillard a formulé la recommandation suivante :

Le gouvernement du Canada et le juge en chef de la Cour fédérale du Canada envisagent la possibilité d'accorder aux protonotaires la possibilité d'exercer leur charge à titre surnuméraire en vertu de la *Loi sur les juges* ou de créer un programme de protonotaires principaux pour ceux qui sont admissibles à la retraite.¹⁸²

145. Dans sa réponse publique, le gouvernement s'est engagé à « collaborer avec le juge en chef de la Cour fédérale sur la question d'éventuelles dispositions relatives au travail avant la retraite et à continuer de communiquer avec lui à propos des enjeux liés à la charge de travail qui touchent la Cour fédérale »¹⁸³. Conformément à cet engagement, des fonctionnaires du ministère de la Justice se sont entretenus avec le juge en chef de la Cour fédérale, ainsi qu'avec des représentants des protonotaires eux-mêmes, et en sont arrivés à une proposition mutuellement acceptable de statut surnuméraire semblable au choix que peuvent faire les juges, et qui est légèrement différente en reconnaissance du rôle que jouent les protonotaires à la Cour fédérale :

¹⁸¹ *Loi sur les juges*, précitée, par. 41.2(1), **Recueil conjoint de documents, onglet 3**

¹⁸² Rapport de la Commission Rémillard, précité, p. 44, **Recueil conjoint de documents, onglet 13**

¹⁸³ Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2015, 30 novembre 2016, précitée, **Recueil conjoint de documents, onglet 13(a)**

- admissibilité lorsqu'ils deviennent admissibles à une pleine pension en vertu de la *Loi sur les juges* (c.-à-d. après au moins 15 ans d'exercice et lorsque l'addition du nombre d'années d'exercice et de l'âge donne au moins 80; ou après au moins 10 ans de service et l'âge de 70 ans);
- choix du protonotaire (si oui et à quel moment);
- durée de la charge surnuméraire d'un maximum de 5 ans;
- charge de travail définie dans la loi comme représentant 50 % de celle d'un protonotaire non surnuméraire.

146. Le gouvernement propose donc la création d'une charge surnuméraire pour les protonotaires. Le gouvernement reconnaît qu'en plus d'être un avantage important en soi, la charge surnuméraire présente des avantages pour l'ensemble des tribunaux. Ceux-ci maintiennent en poste des juges d'expérience qui peuvent être appelés à traiter les cas les plus difficiles, tout en assurant la continuité au tribunal, en offrant du mentorat aux nouveaux juges et en accordant une plus grande marge de manœuvre aux juges en chef qui gèrent des dossiers complets et complexes. Il s'agit également d'un avantage en ce qui a trait aux ressources judiciaires : les juges surnuméraires continuent de contribuer à la charge de travail des tribunaux et de nouveaux juges peuvent être nommés dans les postes vacants créés par les charges surnuméraires. On peut s'attendre à que les avantages rattachés à la charge de juge surnuméraire soient les mêmes pour les protonotaires surnuméraires.

147. Le gouvernement souligne que, comme l'a reconnu la Commission Rémillard, la création de cette charge relève du gouvernement, mais reconnaît également qu'elle présente un avantage important pour les protonotaires et qu'elle pourrait donc être perçue comme pouvant contribuer à la capacité d'attirer les meilleurs candidats au poste de protonotaire.

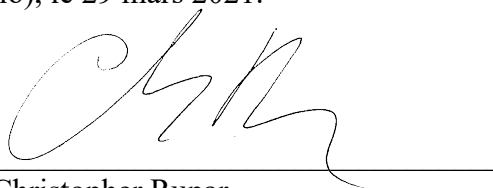
VI. CONCLUSION GÉNÉRALE

148. Compte tenu des actuels niveaux de traitement et de la valeur considérable de la pension des juges, le gouvernement est d'avis qu'aucune modification de la rémunération des juges ou des protonotaires n'est justifiée pour les quatre prochaines années.

L'indexation annuelle en fonction de l'IEAE protégera le traitement des juges contre l'érosion attribuable aux effets de l'inflation. En appliquant les montants prévus de l'IEAE de façon à ce qu'ils équivalent à une augmentation cumulative nette de 10 % sur quatre ans, d'ici 2024 le traitement de base des juges devrait s'établir à 372 600 \$ et celui des protonotaires à 298 000 \$.

LE TOUT SOUMIS RESPECTUEUSEMENT.

Signé à Ottawa (Ontario), le 29 mars 2021.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'CR', is written over a horizontal line.

Christopher Rupar
Kirk G. Shannon
Samar Musallam
Ministère de la Justice
50, rue O'Connor, pièce 500
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Tél. : 613-670-6290
Télec. : 613-954-1920

Avocats pour le gouvernement du Canada