

**TO : THE JUDICIAL COMPENSATION AND
BENEFITS COMMISSION 2007**

**COMMENTS WITH RESPECT TO DOCUMENTS
RECEIVED BY THE COMMISSION REGARDING THE
SUBMISSION FOR A SALARY DIFFERENTIAL FOR
JUDGES OF COURTS OF APPEAL**

**Submitted by 99 judges of
Courts of Appeal
January 28, 2008**

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

**COMMENTAIRES SUR LA DOCUMENTATION
TRANSMISE À LA COMMISSION CONCERNANT
L'INSTAURATION D'UN ÉCART DE RÉMUNÉRATION
POUR LES JUGES DES COURS D'APPEL**

**Soumis par 99 juges
des Cours d'appel
Le 28 janvier 2008**

COMMENTAIRES SUR LA DOCUMENTATION TRANSMISE À LA COMMISSION
CONCERNANT L'INSTAURATION D'UN ÉCART DE RÉMUNÉRATION
POUR LES JUGES DES COURS D'APPEL

À : LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES 2007

Les commentaires qui suivent constituent la réponse des 99 juges des Cours d'appel du Canada à différentes questions soulevées dans la documentation transmise¹ à la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2007 (la Commission) en réplique à leur mémoire du 1^{er} décembre 2007 en faveur de l'instauration d'un écart de rémunération (le Mémoire).

LA CONSTITUTION

L'une des prétentions consiste à dire qu'il devrait y avoir uniformité dans les traitements et autres avantages versés à tous les juges d'une juridiction supérieure nommés en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Il n'existe absolument aucune norme constitutionnelle exigeant qu'il y ait uniformité² dans les traitements et autres avantages versés à tous les juges nommés en vertu de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Pas plus qu'il n'existe d'empêchement constitutionnel à ce que les juges des cours d'appel reçoivent une rémunération plus élevée que celle versée aux juges des cours de première instance. Il n'y a rien dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, ni dans la *Loi sur les juges*, qui fait obstacle à l'instauration d'un tel écart de rémunération, écart qui a déjà existé à différentes époques dans le passé³.

¹ Le ou avant le 23 janvier, 2008.

² *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56, à la p. 90.

³ Voir *infra*, p. 9 et la note infrapaginale 17.

L'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde au Parlement le pouvoir de fixer le salaire des juges de nomination fédérale. Bien que ce pouvoir soit assujéti à d'autres exigences constitutionnelles, notamment celles relatives à l'indépendance de la magistrature, ces exigences ne font pas obstacle à l'existence d'écarts de rémunération entre les juges de différentes cours ou, même, entre les juges d'une même cour. À preuve, il existe déjà un écart de rémunération entre, d'une part, les juges puînés et, d'autre part, les juges en chef et les juges en chef associés ou adjoints, bien que tous soient juges d'une juridiction supérieure⁴.

Au surplus, la *Loi sur les juges*⁵ prévoit déjà une rémunération différente pour les juges siégeant à la même cour dans le cas des juges de la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador puisque les juges qui résident au Labrador reçoivent une indemnité additionnelle de 12 000 \$ par an. Tous les juges du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut reçoivent également une indemnité de 12 000 \$ par an, indemnité à laquelle les juges siégeant ailleurs au Canada n'ont pas droit⁶. De plus, l'article 50 de la *Loi sur les juges* offre aux juges d'une juridiction supérieure des avantages différents selon que les juges ont été nommés avant le 17 février 1975 ou le 17 février et après.

Il n'est pas inutile de rappeler que le Gouvernement n'a jamais nié le droit du Parlement, sur le plan constitutionnel ou autre, de mettre en place un écart de rémunération en faveur des juges des cours d'appel. Ce point de vue, selon lequel le Parlement a le pouvoir d'instaurer un écart de rémunération favorable aux juges des cours d'appel, est partagé par l'un des meilleurs spécialistes du droit constitutionnel au Canada, le professeur Martin L. Friedland. Dans le savant

⁴ Voir *infra* p. 9.

⁵ Loi sur les juges, L.R.C., c. J-1.

⁶ *Idem*, paragr. 27(2).

rapport qu'il rédigeait à la demande du Conseil canadien de la magistrature⁷, il recommandait expressément la mise en place d'un tel écart de rémunération⁸ :

Le traitement des juges de la Cour suprême du Canada devrait être – et il l'est – bien plus élevé par rapport à celui des autres juges parce qu'il faut que cette juridiction compte parmi ses membres les *meilleurs* juristes du pays. (...) De même, à mon avis, les juges d'appel devraient toucher un traitement supérieur à celui des juges de première instance.

La *Loi sur les juges* elle-même envisage la possibilité d'un tel écart de traitement. Dans la présentation des traitements annuels versés aux juges de nomination fédérale, la loi identifie les juges d'appel séparément des juges de première instance, et ce, pour chacune des provinces de même que pour la Cour fédérale⁹. Par exemple, en ce qui a trait aux salaires des juges d'une juridiction supérieure du Nouveau-Brunswick, l'article 15 de la *Loi sur les juges* prévoit ceci :

15. Les juges de la Cour d'appel et de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick reçoivent les traitements annuels suivants :

- (a) s'agissant du juge en chef du Nouveau-Brunswick : 254 000 \$;
- (b) s'agissant de chacun des cinq autres juges de la Cour d'appel : 232 300 \$;
- (c) s'agissant du juge en chef de la Cour du Banc de la Reine : 254 000 \$;
- (d) s'agissant de chacun des vingt et un autres juges de la Cour du Banc de la Reine : 232 300 \$.

La proposition voulant que tous les juges d'une juridiction supérieure et qui sont nommés en vertu de l'article 96 de la *Loi sur les juges* aient droit aux mêmes traitements fait abstraction d'une évidence. Les juges de première instance et les juges d'appel ne siègent pas à la même cour. Les gouvernements provinciaux ont reconnu que les juges d'appel exerçaient des fonctions différentes et conclu qu'il était approprié de créer des cours d'appel distinctes, dont la compétence, les devoirs et les responsabilités sont clairement définis dans la loi. Chacune de ces

⁷ Martin L. Friedland, *Une place à part: l'indépendance et la responsabilité de la magistrature au Canada*, 1995.

⁸ *Idem*, p. 62.

⁹ *Loi sur les juges*, articles 10 à 20.

cours est constituée d'un nombre précis de juges dont le premier devoir est de siéger à temps complet à cette cour.

De plus, les écarts de rémunération entre juges de nomination fédérale ont toujours existé et ils existent encore présentement. Les écarts instaurés par les modifications du 14 décembre 2006¹⁰ à la *Loi sur les juges* sont les suivants :

- 1) La rémunération du juge en chef du Canada est 28,5% plus élevée que celle des juges puînés des cours de première instance;
- 2) La rémunération des juges puînés de la Cour suprême du Canada est 19% plus élevée que celles des juges puînés des cours de première instance;
- 3) La rémunération des juges en chef des Cours d'appel et des cours de première instance, de même que celle des juges en chef associés et adjoints et des juges principaux des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut est 9,6% plus élevée que celle des juges puînés des cours de première instance;
- 4) Les juges puînés des cours d'appel – pas d'écart de rémunération;
- 5) Les juges puînés des cours de première instance.

LA SITUATION PARTICULIÈRE À TERRE-NEUVE ET À L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Comme nous l'avons mentionné dans notre mémoire, les juges d'appel œuvrant à Terre-Neuve-et-Labrador, de même qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, siègent au sein d'une Section de la Cour suprême. Cette Section est toutefois séparée et distincte de la Section de première instance. Il s'agit d'un fait que la *Loi sur les juges* reconnaît d'ailleurs en traitant séparément les juges des deux Sections en ce qui a trait à leurs traitements annuels (voir paragr. 18(a)(b)(c) et (d) et 21(a)((b)(c) et (d)).

En ce qui a trait à la situation propre à Terre-Neuve-et-Labrador, le juge en chef Wells écrit ceci :

¹⁰ S.C. 2006, c. 11.

Pour l'instant la *Judicature Act* prévoit une Cour Suprême de Terre-Neuve-et-Labrador comprenant deux Sections, la Section de première instance et la Section d'appel, ainsi créées en 1975. Avant 1975, lorsque la District (County) Court et la Cour Suprême ont été réunies, il y avait quatre juges à la Cour Suprême et les trois qui n'avaient pas présidé le procès siégeaient *en formation* pour entendre l'appel du jugement rendu en première instance. Depuis que les Sections ont été créées en 1975, il s'agit à toutes fins utiles de deux cours.

Au cours de la dernière année, une loi a été rédigée pour que la Section de première instance et la Section d'appel constituent formellement deux cours différentes plutôt que deux Sections de la même Cour. La loi est présentement à l'étape des discussions avec les représentants du ministère de la Justice.

Je suis à la Cour depuis neuf ans. Pendant cette période, il est arrivé peut-être une demi-douzaine de fois en tout qu'un juge de la Section de première instance siège en appel, presque toujours pour permettre à la Cour d'appel de régler un problème potentiel de conflit d'intérêt. Pendant cette période, il n'est jamais arrivé qu'un juge d'appel soit appelé à siéger en première instance. Les juges de première instance qui ont été «promus» à la Cour d'appel ont toujours terminé les affaires qu'ils avaient commencées en première instance et, à une occasion, il est arrivé qu'un juge commence une nouvelle affaire en première instance après avoir été nommé à la Section d'appel, et ce, parce qu'une situation particulièrement difficile l'exigeait.

(traduction)

En somme, la réalité veut que les fonctions, les devoirs et les responsabilités des juges siégeant au sein de l'une et l'autre des deux Sections soient différents, séparés et distincts. Les juges de la Section d'appel ne siègent pas en première instance et les juges de la Section de première instance ne siègent pas en appel, sauf circonstances exceptionnelles.

Quant à l'Île-du-Prince-Édouard, l'ex-juge en chef Mitchell précise ceci :

(...) la loi visant à faire de la Section d'appel et de la Section de première instance de la Cour suprême des cours distinctes est prête et devrait être déposée à l'Assemblée législative au cours de la session du printemps.

La Section d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard constitue un cas unique parmi les cours d'appel du pays puisqu'elle ne compte que 3 juges réguliers et qu'elle n'a pas eu de juge surnuméraire au cours des six dernières années, jusqu'à ce que je choisisse moi-même de devenir surnuméraire le 15 janvier 2008. La Section d'appel ne peut donc pas compter sur aucun autre juge d'appel lorsque l'un de ses membres est malade, lorsqu'un

conflit d'intérêt se présente ou lorsqu'il y a un poste à combler. En conséquence, il est arrivé quelques fois que la Section d'appel doive compter sur un juge de la Section de première instance pour compléter une formation et entendre un appel. J'ai fait l'inventaire des jugements rendus au cours des 5 dernières années; au cours des années 2003 à 2006, il est arrivé qu'un juge de première instance siège en appel 9 fois en tout, mais en 2007, ce chiffre est soudainement passé à 10 pour cette seule année. Ceci s'explique par un nombre inhabituel de conflits d'intérêt et par la démission, pour des raisons de santé, d'un juge de la Section d'appel, juge qui n'a pas été remplacé avant la fin du mois de novembre. Lorsque tous les postes auront été comblés et maintenant que je suis devenu surnuméraire, je prévois qu'il y aura désormais peu d'occasions où il sera nécessaire de compter sur un juge de première instance pour siéger en appel. En effet, même sans l'apport d'un juge surnuméraire, la Section d'appel n'a requis les services d'un juge de première instance pour siéger en appel qu'une fois en 2003, pas du tout en 2004, 3 fois en 2005 et 5 fois en 2006.

(traduction)

La situation à l'Île-du-Prince-Édouard est donc tout à fait unique, exceptionnelle et d'une portée très limitée. On voit difficilement comment elle pourrait servir d'exemple pour illustrer ce qui se passe ailleurs au Canada.

Les juges de première instance qui sont également *ex-officio* juges de la Cour d'appel ou qui siègent *ad hoc* en appel

Parmi les obstacles à l'instauration d'un écart de rémunération en faveur des juges d'appel, mention a été faite que dans la plupart des provinces les juges nommés à une cour de première instance sont également *ex-officio* juges de la Cour d'appel ou qu'ils peuvent être appelés à siéger comme juge *ad hoc*.

Ad hoc signifie pour une période de temps limité et pour une fin précise¹¹.

Le juge de première instance à qui on demande de siéger *ad hoc* en appel ne devient pas pour autant un juge de la Cour d'appel, pas plus d'ailleurs qu'un juge d'appel à qui on demanderait de siéger *ad hoc* à la Cour suprême du Canada, en

¹¹ Voir Albert Mayrand, *Dictionnaire des maximes et locutions latines utilisés en droit*, 4^e éd., Éditions Yvon Blais, 2007, p. 20, pour une définition de *ad hoc*:

On appelle juge *ad hoc* celui qui est appelé à siéger pendant un certain temps ou pour entendre une affaire particulière dans une Cour autre que celle à laquelle il est nommé (*Code de procédure civile*, art. 514).

vertu de l'article 30 de la *Loi sur la Cour suprême*¹², ne deviendrait un juge de la Cour suprême.

La Cour d'appel de chaque province est composé d'un juge en chef et d'un nombre défini de juges puînés et de juges surnuméraires. Lorsqu'un juge est nommé par le Gouverneur général, sa nomination ne vaut pas pour toutes les cours supérieures de la province. Les juges sont nommés à la Cour d'appel ou à la cour de première instance (appelée, selon les provinces, Cour supérieure, Cour suprême ou Cour du Banc de la Reine). Bien que les juges de chacune des deux cours puissent, en raison de leur charge, être membres *ex-officio* de l'autre Cour¹³, ils ne sont, et ne continuent d'être, que des juges à plein temps de la Cour où ils ont été nommés.

Il ne faut pas oublier la raison d'être de cette dernière disposition. Elle procure de la flexibilité. Elle permet au juge de première instance qui est promu à la Cour d'appel de terminer les jugements qu'il lui reste à rendre. Le fait qu'une loi provinciale puisse permettre une telle flexibilité ne change rien au fait qu'un juge n'est qu'un juge à temps plein d'une seule cour.

Les communiqués du Gouvernement concernant la nomination d'un juge ne font pas état de ce statut *ex-officio*. Malgré ce statut, un juge de première instance n'est membre que de la cour de première instance et ne peut devenir membre de la cour d'appel que par une nouvelle décision du Gouverneur général.

LA CHARGE DE TRAVAIL

La comparaison de la charge de travail est un exercice futile. Il est acquis au débat que les juges de première instance, comme les juges des cours d'appel, font

¹² L.R.C., c. S-26.

¹³ La situation n'est pas la même dans toutes les provinces. Par exemple, au Nouveau Brunswick, le juge de première instance est juge *ex-officio* de la Cour d'appel, mais l'inverse n'est pas vrai. En Saskatchewan, le juge de la Cour d'appel est membre *ex-officio* de la cour de première instance, mais l'inverse n'est pas vrai. Au Québec, le juge est nommé soit à la Cour d'appel soit à la Cour supérieure, sans référence à quelque statut *ex-officio* que ce soit. En Ontario, les juges d'un tribunal sont membres *ex-officio* de l'autre.

leur travail diligemment et consciencieusement. L'existence d'un écart de rémunération ne signifie nullement qu'un juge de première instance n'a pas la compétence des juges des Cours d'appel et la recherche d'un tel écart ne doit pas être interprétée comme un manque de respect de la part des juges des Cours d'appel envers les juges de première instance. Pas plus que l'écart de rémunération qui existe en faveur des juges de la Cour suprême du Canada jette du discrédit sur le rôle des juges des Cours d'appel. De plus, il n'existe pas de méthode connue pour déterminer ce qui constitue une charge de travail significative et il n'est pas opportun de s'engager dans une telle voie. Le Gouvernement le reconnaissait d'ailleurs dans les observations que son avocat présentait à la Commission de 2003¹⁴

[...] Selon moi, cet examen est, sinon impossible, très, très difficile et en fin de compte, possiblement d'une valeur douteuse.

LA PERSPECTIVE HISTORIQUE

Même si une certaine façon de faire s'est établie pendant toutes ces années où les juges d'appel et les juges de première instance ont eu droit à la même rémunération, la question qui se pose est celle de savoir s'il est justifié de changer le *statu quo*; si tel est le cas, la force de l'inertie ne devrait pas prévaloir et la situation devrait être corrigée. Même à l'intérieur du système judiciaire, où la force du précédent est pourtant une considération importante, un changement de circonstances entraîne un changement dans l'interprétation de la loi ou de son application. L'évolution du rôle des cours d'appel au Canada au cours des dernières années a été amplement décrite dans notre mémoire du 10 décembre 2007¹⁵. Il est important de se rappeler qu'en 1974, le Royaume-Uni a décidé d'instaurer un tel écart de rémunération après qu'il se fut écoulé plus d'un siècle sans qu'un tel écart existât.

En d'autres mots, s'il est approprié et juste d'instaurer un écart de rémunération pour atteindre l'objectif voulant que les traitements des juges d'appel soient

¹⁴ Transcription de l'audition tenue le 4 février 2004, p. 330.

¹⁵ Voir en particulier les pages 8-11.

satisfaisants à la lumière des facteurs énoncés à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, il serait incorrect de ne pas le faire sous prétexte qu'un tel écart n'a jamais existé.

D'ailleurs, l'examen de la rémunération versée aux juges de nomination fédérale depuis la Confédération révèle l'existence de différences dans cette rémunération durant environ 50 ans. En 1920, la *Loi sur les juges*¹⁶ offrit le même salaire partout au Canada, aux juges de première instance et des cours d'appel. Mais, avant cette date, dans certaines provinces, les juges des Cours d'appel recevaient une rémunération supérieure à celle qui était offerte aux juges de première instance¹⁷. À certaines époques, des juges du même niveau de juridiction recevaient une rémunération différente selon la province où ils siégeaient¹⁸. Au Québec, même des juges du même tribunal recevaient des rémunérations différentes¹⁹.

L'ÉTENDUE DE L'ÉCART DE RÉMUNÉRATION

Le Gouvernement n'a jamais invoqué l'étendue de l'écart demandé par les juges d'appel pour s'opposer à l'idée d'un écart de rémunération. L'écart demandé dans notre mémoire va dans le sens de la recommandation du rapport Friedland²⁰ que « (...) les juges d'appel devraient toucher un traitement supérieur²¹ à celui

¹⁶ S.C. 1920, 10 George V, c.-56.

¹⁷ Au Manitoba (S.C. 1912, (2 Geo. V, c. 29, s. 4), en Colombie Britannique (S.C. 1913 (3-4 Geo. V), c. 28, s. 3) et en Saskatchewan (S.C. 1916 (6-7 Geo. V), c. 25, s. 1) les juges puînés des cours d'appel recevaient \$ 7 000 par année alors que les juges puînés des cours de première instance étaient payés \$ 6 000, un écart de 16.66 %. Les juges en chef des cours d'appel de ces provinces recevaient \$ 8 000 par année alors que ceux des tribunaux de première instance étaient payés \$ 7 000.

¹⁸ En 1886, les juges puînés de la Colombie Britannique, du Manitoba, du Nouveau Brunswick et de la Nouvelle Écosse et certains juges au Québec étaient payés \$ 4 000 par année alors qu'en Ontario et dans certaines parties du Québec ils étaient payés \$ 5 000 et qu'à l'Île-du-Prince-Édouard \$ 3 200 (S.R.C. (1886), c.138). En 1906, les juges puînés des tribunaux de première instance en Colombie Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau Brunswick et en Nouvelle Écosse, étaient payés \$ 6 000 par année tandis que ceux de l'Ontario et des villes de Montréal et Québec recevaient \$ 7 000. Quant à ceux de l'Île-du-Prince-Édouard, ils recevaient \$ 5 200 (S.R.C. 1906, c. 138).

¹⁹ En 1914, 26 juges puînés de la Cour supérieure qui résidaient à Montréal et à Québec recevaient \$ 7 000 par année tandis que 15 autres juges puînés qui résidaient ailleurs ne recevaient que \$ 5 000 (S.C.1914 (4-5 Geo. V), c. 38, art. 1).

²⁰ Martin L. Friedman, précité, p. 62.

²¹ Le rapport du professeur Friedland, note de bas de page13, (p. 331) :

des juges de première instance. Tel est l'usage observé en Angleterre et aux États-Unis²², et qui devrait être adopté dans notre pays. » (soulignement ajouté). Quand le rapport a été remis, en 1995, le critère du « traitement supérieur » équivalait à 10,38% en Angleterre et à 6,07% pour les juges de nomination fédérale aux États-Unis.

En conséquence, l'écart de rémunération de 6,7% demandé est très modeste²³. Cet écart n'excède pas ce qu'avait en tête le professeur Friedland ni aux écarts qui existent présentement aux États-Unis pour les juges de nomination fédérale (5,99%) et en Nouvelle-Zélande (6,33%), mais il est inférieur à celui qui existe au Royaume-Unis (13,86%).

CONCLUSION

Nous soumettons respectueusement qu'aucun des arguments avancés en opposition à l'instauration de l'écart de rémunération demandé n'affaiblit la validité des arguments exposés dans notre Mémoire, lesquels démontrent que le versement aux juges d'appel d'une rémunération plus élevée que celle des juges de première instance est nécessaire pour atteindre l'objectif énoncé à l'article 26 de la *Loi sur les juges* voulant qu'ils reçoivent un traitement satisfaisant.

Dans un rapport intitulé *L'indépendance de la magistrature* (Ottawa, 1985), l'Association du Barreau canadien s'oppose en ces termes à l'idée d'un écart trop grand : « Les salaires de l'ensemble des juges de la Cour supérieure devrait rester dans des limites relativement étroites ».

²² Le rapport du professeur Friedland, note de bas de page 14, (p.331) :

En Angleterre, les lords-juges d'appel (qui sont les homologues des juges puînés de la Cour suprême du Canada) reçoivent depuis le 1^{er} avril 1991 l'équivalent de 200 577 dollars canadiens, les juges de la Cour d'appel, 192 305 \$ et les juges de la Haute Cour, 174 212 dollars canadiens. Aux États-Unis, les juges d'appel des cours de circuit reçoivent, depuis le 1^{er} janvier 1991, l'équivalent de 158 338 dollars canadiens, et les juges des cours de district (première instance), 149 269 dollars. Voir Document soumis par le gouvernement du Canada à la Commission Crawford, onglet 2, pp. 4 à 7.

²³ Contrairement à la suggestion voulant que les juges d'appel demandent « (...) une rémunération qui excède considérablement celle versée aux autres juges des cours supérieures » (traduction) (mémoire de réplique du Juge Hugessen, premier paragraphe).

Nous prions donc la Commission de recommander l'instauration de l'écart de rémunération demandé dans notre Mémoire.

Respectueusement soumis
Le 28 janvier 2008

Sous la coordination de
l'Honorable Joseph R. Nuss, j.c.a.
Cour d'appel du Québec
Édifice Ernest-Cormier
100, rue Notre-Dame Est, bureau 2.48
Montréal, Québec H2Y 4B6
(514) 393-2012 (514) 864-3130 (téléc.)
jrnuss@judex.qc.ca