

**PROJET DE LOI C-51 : LOI MODIFIANT LA LOI
SUR LES JUGES, LA LOI SUR LES COURS
FÉDÉRALES ET D'AUTRES LOIS**

Nancy Holmes
Division du droit et du gouvernement

Le 28 septembre 2005



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-51

CHAMBRE DES COMMUNES

| Étape du projet de loi | Date |
|------------------------|------|
|------------------------|------|

Première lecture : 20 mai 2005

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

SÉNAT

| Étape du projet de loi | Date |
|------------------------|------|
|------------------------|------|

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|--|-------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| CONTEXTE | 1 |
| DESCRIPTION ET ANALYSE | 4 |
| A. Application des recommandations de la Commission McLennan..... | 4 |
| 1. Salaires des juges – Articles 2 et 3 du projet de loi (recommandations 1 à 3) | 4 |
| 2. Indemnités des juges – Articles 7 et 10 du projet de loi (recommandations 9, 10, 12 et 13)..... | 7 |
| 3. Rentes des juges..... | 8 |
| a. Partage de la rente après la rupture conjugale – Article 14 du projet de loi (recommandation 5)..... | 8 |
| b. Retraite anticipée pour les juges de la Cour suprême du Canada – Articles 11 et 13 du projet de loi (recommandation 15)..... | 10 |
| 4. Indemnités de représentation des juges – Article 6 du projet de loi (recommandation 16)..... | 11 |
| B. Mise en œuvre de la recommandation 8 de la Commission d’examen de la rémunération des juges de 1999 : Statut de surnuméraire – Articles 8 et 9 du projet de loi | 12 |
| C. Modifications apportées à la <i>Loi sur les cours fédérales</i> – Articles 15 à 20 du projet de loi..... | 13 |
| D. Nominations supplémentaires à la magistrature – Article 4 du projet de loi..... | 14 |
| COMMENTAIRE..... | 15 |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-51 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES JUGES,
LA LOI SUR LES COURS FÉDÉRALES ET D'AUTRES LOIS*

INTRODUCTION

Le 20 mai 2005, le ministre de la Justice Irwin Cotler a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-51 : Loi modifiant la Loi sur les juges, la Loi sur les cours fédérales et d'autres lois. Le projet de loi a trait au salaire, aux indemnités, aux rentes et aux autres avantages sociaux des juges. À cet égard, il constitue une réponse au rapport publié en mai 2004 par la Commission d'examen de la rémunération des juges (plus communément appelée la « Commission McLennan », d'après son président, Roderick A. McLennan, c.r.)⁽¹⁾. Le projet de loi propose également un certain nombre de réformes judiciaires, ainsi que l'expansion des tribunaux unifiés de la famille dans tout le pays. Pour plus de commodité, la partie « Description et analyse » du présent résumé législatif abordera les grandes modifications proposées selon cet ordre.

CONTEXTE

La partie du projet de loi consacrée au salaire et aux avantages sociaux des juges est, pour l'essentiel, une application des recommandations de la Commission McLennan. Conformément aux modifications apportées à l'article 26 de la *Loi sur les juges* (la *Loi*), cette

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Voir le rapport de la Commission (<http://www.quadcom.gc.ca>) et le texte de la réponse du gouvernement (http://canada.justice.gc.ca/fr/dept/pub/jcbrj/response_02.html). Ce dernier a accepté les recommandations 1 à 15 de la Commission, mais n'était pas disposé à accepter entièrement la recommandation 16, qui a trait aux frais de représentation : il propose une autre formule à l'art. 6 du projet de loi.

commission est la deuxième commission d'examen de la rémunération des juges constituée pour examiner le salaire et les avantages sociaux des juges tous les quatre ans⁽²⁾.

La nouvelle procédure quadriennale fait suite en partie à la décision rendue en 1997 par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*⁽³⁾ et en partie au travail de commissions triennales antérieures (Scott, 1996; Crawford, 1993; Courtois, 1990; Guthrie, 1987; Lang, 1983). Ces commissions ont conclu que l'idée d'un organisme indépendant chargé d'examiner la rémunération des juges fédéraux et de formuler des recommandations était bonne en théorie, mais qu'elle ne s'était pas concrétisée sous le régime triennal. Les gouvernements qui se sont succédé ont généralement ignoré le travail important exécuté par ces commissions, sauf pour déposer leurs rapports devant le Parlement, comme s'ils s'acquittaient ainsi de leurs obligations constitutionnelles à l'égard de la rémunération des juges.

Dans le *Renvoi*, la Cour suprême a également conclu que le retard du gouvernement à répondre aux rapports des commissions d'examen de la rémunération des juges, voire son inertie, peut compromettre le moral des juges et l'indépendance de la branche judiciaire. La Cour a rappelé que l'indépendance judiciaire est un principe constitutionnel fondamental caractérisé par trois éléments de base : inamovibilité, sécurité financière et indépendance administrative. La sécurité financière est un aspect critique, non seulement pour garantir l'indépendance et l'impartialité des juges, mais aussi pour attirer les candidats les plus compétents, en raison de leur expérience et de leurs aptitudes, pour remplir ces fonctions.

Selon la Cour, les gouvernements sont donc tenus par la Constitution de créer des commissions d'examen de la rémunération des juges indépendantes, efficaces et objectives,

(2) La Commission est composée de trois membres : une personne désignée par la magistrature, une personne désignée par le ministre de la Justice et un président désigné par les deux premiers membres. La Commission est tenue de commencer une enquête le 1^{er} septembre tous les quatre ans et de remettre un rapport accompagné de recommandations au ministre de la Justice dans un délai de neuf mois. Durant ses recherches, la Commission est tenue, conformément au par. 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, de tenir compte des facteurs suivants :

- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

Sur réception du rapport de la Commission, le ministre de la Justice est tenu d'en déposer un exemplaire au Parlement dans un délai de dix jours de séance et de répondre aux recommandations de la Commission dans un délai de six mois.

(3) [1998] 1 R.C.S. 3.

c'est-à-dire les organismes nécessaires pour éviter l'ingérence des organes exécutifs et législatifs dans la détermination de cette rémunération. La Cour a précisé que les commissions indépendantes existent pour faire en sorte que les décisions relatives à la rémunération des juges ne soient pas assujetties à des considérations politiques et pour éviter une confrontation entre le gouvernement et la branche judiciaire. Ce ne sont pas toutes les recommandations d'une commission qui lient le gouvernement, mais il est tout de même impératif que celui-ci réponde officiellement au rapport d'une commission dans un délai précis et, s'il décide de rejeter une ou plusieurs de ses recommandations, il doit donner une explication raisonnable de sa décision. Le caractère raisonnable de la réponse du gouvernement peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire en fonction de la norme juridique de la « simple rationalité ».

La Cour suprême espérait peut-être régler la question de la rémunération des juges, mais le *Renvoi* a déclenché une série de contestations judiciaires dans les cas où les gouvernements provinciaux ont rejeté les recommandations de commissions provinciales. Ce litige a culminé dans quatre pourvois réunis (de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et du Québec) interjetés devant la Cour suprême en novembre 2004 sur la question de savoir ce qu'est une explication raisonnable permettant à une province de rejeter une recommandation d'une commission provinciale d'examen de la rémunération des juges.

Le 22 juillet 2005, la Cour suprême a rendu une décision unanime⁽⁴⁾ confirmant le refus des gouvernements de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta de donner suite aux recommandations de leurs commissions. Dans le cas du Québec, la question a été renvoyée au gouvernement du Québec pour qu'il puisse fournir d'autres raisons à sa décision. La Cour a rappelé que, lorsqu'un gouvernement décide de ne pas appliquer une recommandation, sa décision est assujettie uniquement à un contrôle judiciaire limité et caractérisé par la retenue. Il n'appartient pas aux tribunaux de déterminer la justesse des conclusions ou des recommandations d'une commission. Les tribunaux doivent plutôt évaluer la réponse du gouvernement et voir si l'objectif du recours à une commission a été respecté.

La Cour a énoncé un triple critère pour évaluer le caractère raisonnable du refus d'un gouvernement : 1) A-t-il justifié par un motif légitime (c.-à-d. complet et concret) sa

(4) Arrêt *Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick (Ministre de la Justice)*; *Association des juges de l'Ontario c. Ontario (Conseil de gestion)*; *Bodner c. Alberta*; *Conférence des juges du Québec c. Québec (Procureur général)*; *Minc c. Québec (Procureur général)*.

décision de s'écarter des recommandations de la commission? 2) Les motifs invoqués ont-ils un fondement factuel raisonnable? 3) Compte tenu d'une perspective d'ensemble marquée par la retenue, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et les objectifs du recours à une commission, à savoir préserver l'indépendance judiciaire et dépolitiser la fixation de la rémunération des juges, ont-ils été atteints? Lorsque la norme de rationalité n'est pas remplie (le mécanisme d'examen par une commission n'a pas été respecté et la fixation de la rémunération des juges n'a pas été « dépolitisée »), la Cour estimait qu'il faut renvoyer l'affaire au gouvernement pour qu'il reconsidère sa décision⁽⁵⁾. Si les problèmes sont du côté de la commission, l'affaire devrait lui être renvoyée. Essentiellement, la Cour a reconnu que le Parlement est le seul habilité à affecter les deniers publics et qu'il ne convient donc pas que les tribunaux rendent des ordonnances faisant des recommandations des commissions des mesures exécutoires, à moins que le système législatif applicable leur donne cette possibilité⁽⁶⁾.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Application des recommandations de la Commission McLennan

1. Salaires des juges – Articles 2 et 3 du projet de loi (recommandations 1 à 3)

Les articles 9 à 22 de la *Loi* prévoient les salaires qui doivent être versés aux juges fédéraux de chaque tribunal. Conformément aux recommandations de la Commission Drouin⁽⁷⁾, ces dispositions établissent actuellement ces salaires à partir du 1^{er} avril 2000 et fournissent une méthode de calcul des salaires correspondants aux périodes commençant les 1^{er} avril 2001, 2002 et 2003. Les recommandations salariales de la Commission McLennan (recommandations 1 à 3) ne prévoient cependant pas de structure annuelle. Les articles 2 et 3 du projet de loi modifient donc les articles 9 à 22 de la *Loi* pour appliquer les recommandations salariales de la Commission pour chaque poste de juge fédéral. L'article 5 du projet de loi modifie l'article 25

(5) La décision ne permet cependant pas de savoir avec certitude ce qui se passerait si le gouvernement donnait encore une autre réponse non conforme à la norme de rationalité.

(6) Par exemple, en vertu du régime législatif en vigueur en Ontario, les recommandations salariales d'une commission lient le gouvernement.

(7) Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999, 31 mai 2000, recommandations 1 et 2.

de la *Loi* : il prévoit que ces salaires entrent en vigueur le 1^{er} avril 2004 et qu'ils seront sujets à une indexation annuelle à partir du 1^{er} avril 2005.

En vertu du projet de loi, les juges autres qu'un juge en chef ou en chef adjoint⁽⁸⁾ gagneront 240 000 \$, soit une augmentation de 10,8 p. 100, indexation comprise à partir du 1^{er} avril 2004. À partir des 1^{er} avril 2005, 2006 et 2007, ces juges recevront une augmentation calculée à partir de la formule d'indexation prévue au paragraphe 25(2)⁽⁹⁾. Actuellement, le paragraphe 25(1) prévoit une formule qui permet aux juges de recevoir une augmentation annuelle de 2 000 \$, plus l'indexation prévue par la *Loi*. L'augmentation annuelle est issue d'une recommandation de la Commission Drouin, mais la Commission McLennan n'a pu y trouver d'explication valable et en a rejeté le maintien. L'article 5 du projet de loi supprime donc la disposition du paragraphe 25(1) relative à l'augmentation annuelle de salaire, mais il conserve la formule de calcul de l'indexation annuelle (par. 25(2)).

La Commission McLennan a également examiné et recommandé (recommandation 2) le maintien de l'écart de longue date d'environ 10 p. 100 entre le salaire des juges en chef et juges en chef adjoints et celui des autres juges. En effet, personne n'a fait valoir à la Commission que cet écart devait être modifié. Les articles 2 et 3 du projet de loi fixent le salaire des juges en chef (exception faite du juge en chef du Canada) et des juges en chef adjoints à 263 000 \$, indexation comprise, à partir du 1^{er} avril 2004. L'article 2 du projet de loi applique également la deuxième recommandation de la Commission, à savoir qu'un écart d'environ 10 p. 100 séparera le salaire des juges en chef et juges en chef adjoints de celui des juges de la Cour suprême du Canada et du juge en chef du Canada. À partir du 1^{er} avril 2004, le juge en chef du Canada gagnera 308 400 \$ et les autres juges de la Cour suprême, 285 600 \$. Tous les juges (juges en chef, juges en chef adjoints et juges de la Cour suprême du Canada) auront également droit à une indexation conformément à l'article 25 proposé (art. 5 du projet de loi).

Si le projet de loi est adopté, il modifiera également le salaire de hauts fonctionnaires du Parlement comme le vérificateur général, le commissaire à la protection de la

(8) La version anglaise utilise le terme « puisne », non traduit directement dans la version française, pour désigner tous les juges fédéraux qui n'ont pas le titre de juge en chef ou de juge en chef adjoint.

(9) En général, le redressement est effectué une fois par an, le 1^{er} avril, en multipliant le salaire moyen de l'année antérieure par l'Indice canadien de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques (mesure du salaire hebdomadaire moyen au Canada, publié par Statistique Canada), jusqu'à concurrence de 7 p. 100. L'augmentation officielle enregistrée au 1^{er} avril 2005 était de 2,2 p. 100.

vie privée, le commissaire à l'information, le commissaire aux langues officielles et le directeur général des élections, qui, selon les lois qui les gouvernent, sont censés gagner autant que certains juges fédéraux.

Avant de formuler ces recommandations salariales, la Commission McLennan a soigneusement tenu compte de tous les facteurs prévus au paragraphe 26(1.1) de la *Loi*⁽¹⁰⁾, tout en gardant à l'esprit qu'il est dans l'intérêt public que les candidats les plus qualifiés et les plus remarquables soient attirés par ces postes. La Commission a largement enquêté sur les salaires de postes comparables, notamment sur la rémunération des sous-ministres de grands ministères et des personnes nommées par le gouverneur en conseil, ainsi que sur la rémunération des avocats en pratique privée. Elle a cependant été très déçue, trouvant ainsi sa tâche plus ardue, de constater qu'elle ne pouvait obtenir de données fiables sur d'autres points de comparaison, à l'exception de la rémunération des sous-ministres et des titulaires de niveau équivalent. Elle a notamment regretté de ne pouvoir compter sur des données concernant les revenus d'avocats en pratique autonome, données qui lui auraient été très utiles. Le manque de données de référence à cet égard a de fait tellement inquiété la Commission que, à la fin de son rapport, elle a formulé des recommandations distinctes à l'intention des futures commissions.

La Commission a également examiné la situation des juges principaux dans le Nord et recommandé (recommandation 3) qu'ils touchent le même salaire que les juges en chef des cours supérieures des provinces, compte tenu du fait qu'ils ont les mêmes tâches, responsabilités et fonctions. En 2000, les assemblées législatives des trois territoires du Nord ont adopté des lois créant des postes de juge en chef, mais ces lois ne sont pas encore entrées en vigueur. En prévision de cette entrée en vigueur et de la nomination subséquente de juges principaux à des fonctions de juge en chef⁽¹¹⁾, l'article premier du projet de loi modifie la définition de « juge » pour l'application de la *Loi* en supprimant la mention de « juge principal ». Par ailleurs, l'article 3 du projet de loi met en œuvre la recommandation de la Commission en permettant aux juges principaux des cours supérieures du Nord de gagner le salaire d'un juge en chef, puis d'être reconnus comme tels lorsqu'ils auront été officiellement nommés juges en chef de leurs tribunaux respectifs. L'article 38 du projet de loi prévoit l'entrée en vigueur de

(10) Voir la note 2.

(11) Lorsque les territoires auront promulgué leurs lois créant les fonctions de juge en chef, le gouvernement fédéral devra, par décret, nommer les juges principaux juges en chef. On pense que l'entrée en vigueur des dispositions salariales du projet de loi coïncidera avec la nomination des trois juges principaux comme juges en chef (voir l'art. 38 du projet de loi concernant son entrée en vigueur).

l'article premier et des paragraphes 3(2), (3) et (4) pour qu'elle coïncide avec la nomination officielle des juges principaux actuels à des postes de juge en chef.

2. Indemnités des juges – Articles 7 et 10 du projet de loi
(recommandations 9, 10, 12 et 13)

Les articles 27 et 40 de la *Loi* prévoient diverses indemnités annuelles pour les juges :

- L'indemnité pour faux frais (5 000 \$ par an) permet d'acheter des articles et fournitures (robes, ouvrages juridiques, ordinateurs, etc.) accessoires à l'exécution des tâches judiciaires.
- L'indemnité de vie chère (12 000 \$ par an) compense le coût plus élevé de la vie dans les territoires.
- L'indemnité de représentation rembourse les juges en chef et les autres juges principaux de leurs frais de voyage et des dépenses qu'ils font effectivement pour s'acquitter de leurs obligations extrajudiciaires lorsqu'ils représentent leurs tribunaux à des conférences ou à des événements publics.
- L'indemnité de déménagement aide les juges qui doivent déménager lorsqu'ils sont nommés ou mutés. Certains juges ont également droit à une indemnité de déménagement lorsqu'ils prennent leur retraite.

La Commission a rejeté les arguments de représentants de la branche judiciaire qui voulaient obtenir une augmentation de l'indemnité pour faux frais des juges fédéraux, mais elle a accepté la proposition que les juges principaux régionaux de l'Ontario aient droit à une indemnité de représentation de 5 000 \$ par an. La Commission a fait remarquer que les juges de l'Ontario se trouvent dans une situation unique, car la province est divisée en huit régions judiciaires et les juges principaux régionaux, qui sont nommés pour une période de cinq ans, doivent superviser les juges de chacune des régions. Les responsabilités administratives de ces juges sont donc importantes et semblables à celles de juges en chef et de juges en chef adjoints. Le paragraphe 7(2) du projet de loi fusionne les paragraphes 27(6) et (7) de la *Loi* en un seul nouveau paragraphe 27(6), conformément à la recommandation 9 de la Commission.

La Commission a également recommandé (recommandation 10) que le coût de la vie plus élevé et l'éloignement qui caractérisent la situation du seul juge de cour supérieure résidant au Labrador justifiaient le versement d'une indemnité d'éloignement annuelle, soit 12 000 \$, l'équivalent de l'indemnité de vie chère versée aux juges du Nord. Le paragraphe 7(1)

du projet de loi applique cette recommandation en modifiant le paragraphe 27(2) de la *Loi* pour attribuer l'indemnité de vie chère aux juges de la Cour suprême de Terre-Neuve-et-Labrador qui résident au Labrador.

Pour ce qui est des frais de déménagement, la Commission a accepté les arguments des représentants de la branche judiciaire et recommandé (recommandation 12) que certains juges soient remboursés des dépenses engagées dans les deux années précédant la date d'admissibilité à la retraite en prévision de leur retraite⁽¹²⁾. La Commission a également recommandé (recommandation 13) que les conjoints et partenaires de fait des juges de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale, de la Cour d'appel fédérale et de la Cour de l'impôt du Canada soient remboursés de leurs frais de déménagement, jusqu'à concurrence de 5 000 \$ et moyennant justificatifs. Dans sa réponse au rapport de la Commission, le gouvernement a fait savoir qu'il n'acceptait la recommandation 13 qu'au titre des dépenses engagées pour trouver un emploi dans le nouveau lieu de résidence. L'article 10 du projet de loi intègre ces recommandations à l'article 40 de la *Loi*, qui précise les frais de déménagement et autres qui peuvent être remboursés.

3. Rentes des juges

a. Partage de la rente après la rupture conjugale – Article 14 du projet de loi (recommandation 5)

À l'heure actuelle, la *Loi* ne prévoit pas de disposition concernant le partage de la rente après la rupture conjugale. Contrairement aux autres régimes de pension fédéraux, les rentes des juges ne sont pas non plus assujetties à des lois comme la *Loi sur le partage des prestations de retraite*⁽¹³⁾. Le projet de loi cherche à combler cette lacune pour les conjoints et partenaires de fait des juges en facilitant le partage des rentes conformément à ce qui est

(12) Les al. 40(1)c) et e) de la *Loi* permettent actuellement aux juges des tribunaux territoriaux et sous réglementation fédérale de recevoir une indemnité de déménagement lorsqu'ils sont déplacés dans un délai de deux ans après leur démission ou leur départ à la retraite effectif. Les par. 10(1) et (2) du projet de loi ajoutent une autre indemnité à celle-ci lorsque ces juges doivent assumer des frais de déménagement et autres en prévision de leur retraite si ces frais sont engagés au plus tôt deux ans avant la date à laquelle ils sont admissibles à la retraite. La raison en est que ces juges sont tenus de résider à l'endroit fixé par la réglementation lorsqu'ils acceptent leur nomination et que beaucoup doivent donc engager des frais à leur retraite pour retourner vivre là où ils se trouvaient avant leur nomination.

(13) À l'heure actuelle, si les biens de la famille sont divisés, le conjoint qui tient à faire respecter son droit à une indemnité doit s'y prendre par d'autres moyens.

applicable aux autres prestations de retraite fédérales tout en tenant compte de la structure particulière du régime des rentes des juges⁽¹⁴⁾.

La Commission McLennan (voir son rapport, p. 67 à 72) a soigneusement examiné la question du traitement des rentes des juges lorsqu'il y a rupture conjugale et que les parties ou les tribunaux doivent décider du partage des biens familiaux. Toutes les parties qui ont témoigné devant la Commission ont estimé qu'il est impératif que, pour conserver l'importance de la rente des juges au regard de l'indépendance judiciaire, il ne convenait pas d'accorder plus de 50 p. 100 de la valeur de la rente accumulée au cours de la relation au conjoint ou partenaire de fait. Tous estimaient également que le droit à une partie de la rente devait être déterminé en fonction du droit provincial ou territorial, comme c'est toujours le cas lorsqu'il y a lieu de répartir des biens familiaux. Par ailleurs, les parties se sont finalement entendues sur la nécessité d'instaurer un mécanisme permettant de déterminer une somme forfaitaire payable au moment du partage des biens familiaux.

Pour ce qui est de l'évaluation de la rente au moment de la rupture conjugale, la Commission a recommandé qu'elle se fonde sur les caractéristiques actuarielles de la retraite, à la date du partage des biens. La Commission a estimé que la rente devait être considérée comme s'étant accumulée sur toute la période d'emploi dans le domaine judiciaire et non seulement lorsque le juge atteint 15 années de service et remplit les conditions de la règle modifiée des 80 ans⁽¹⁵⁾, comme le proposait le gouvernement. Selon elle, la période cumulative qu'elle proposait était plus juste, et elle permettrait de verser une pension à un deuxième conjoint, s'il y avait une autre rupture conjugale, sans empiéter sur les 50 p. 100 qui doivent revenir au juge⁽¹⁶⁾.

(14) Pour un aperçu de l'histoire et de l'évolution des indemnités versées aux juges fédéraux, voir le rapport rendu public le 31 mai 2000 par la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999, chap. 4.

(15) L'al. 42(1)a) de la *Loi* prévoit le versement d'une pension de retraite complète aux juges qui ont exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans lorsque le chiffre obtenu par l'addition de l'âge et du nombre d'années d'exercice est d'au moins 80.

(16) Donc, dans l'exemple proposé par la Commission à la p. 72 de son rapport, un juge marié nommé à l'âge de 50 ans qui voit son mariage se rompre à l'âge de 60 ans calculera la partie de son indemnité susceptible d'une répartition à raison de 10/22, compte tenu de l'hypothèse que l'âge théorique de la retraite est de 72 ans (selon les hypothèses démographiques du dernier rapport actuariel), de son âge actuel (60 ans) et de ses années de services (10 ans). Si le même juge se remarie à l'âge de 65 ans, puis se sépare à l'âge de 70 ans, l'indemnité sera assujettie à un partage avec la deuxième épouse, à raison de 5/24, compte tenu du fait que l'âge théorique de sa retraite serait de 74 ans selon les hypothèses démographiques du dernier rapport actuariel, de son âge (70 ans) et de ses années de services (20 ans).

L'article 14 du projet de loi applique la recommandation 5 de la Commission concernant le partage de la pension des juges à la rupture conjugale. L'article 52.11 proposé de la *Loi* prévoit qu'un juge, son conjoint, son ex-conjoint ou son ex-partenaire de fait peut demander au ministre de la Justice de partager les prestations de pension du juge. L'article 52.13 énonce les conditions dans lesquelles le Ministre, sur réception de la demande, doit approuver la demande, en différer l'approbation ou la rejeter. L'article 52.14 décrit le mode de partage lorsque la demande est approuvée. Plus précisément, le conjoint, l'ex-conjoint ou l'ex-partenaire de fait a droit à une part des prestations de pension réputées acquises par le juge ou à une part des cotisations si le juge n'a pas encore droit à des prestations, qu'il n'est plus en fonction ou qu'il est décédé. La part du conjoint doit représenter 50 p. 100 des prestations de pension ou tout montant inférieur établi en vertu d'une ordonnance judiciaire ou d'une entente. La proportion est le rapport entre, d'une part, la durée de vie commune pendant la durée du service du juge et, d'autre part, la période d'accumulation estimée (nombre d'années de service du juge jusqu'à la date effective de la retraite ou, s'il n'est pas encore retraité, jusqu'à la date prévue de la retraite).

b. Retraite anticipée des juges de la Cour suprême du Canada –
Articles 11 et 13 du projet de loi (recommandation 15)

En 1998, acceptant en partie les recommandations de la Commission Scott⁽¹⁷⁾, le gouvernement a modifié l'alinéa 42(1)e) de la *Loi* pour permettre aux juges de la Cour suprême du Canada de démissionner et de recevoir leur pension complète s'ils ont exercé des fonctions judiciaires à la Cour pendant dix ans et ont atteint l'âge de 65 ans. Tous les autres juges fédéraux sont assujettis à l'alinéa 42(1)a) de la *Loi*, qui prévoit qu'ils peuvent prendre leur retraite et recevoir une pension complète s'ils ont exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans et que la durée de leur service ajoutée à leur âge donne un total de 80. Les dix années de service exigibles des juges de la Cour suprême du Canada sont fonction des énormes responsabilités et de la lourde charge de travail associées à leurs fonctions.

À l'instar de la Commission Scott, qui n'aurait pas imposé la limite des 65 ans à la retraite anticipée des juges de la Cour suprême, la Commission McLennan a recommandé (recommandation 15) que les juges de la Cour suprême soient autorisés à prendre leur retraite et

(17) Rapport et recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1995, 30 septembre 1996, recommandation 4.

à recevoir leur rente complète après dix années de service, quel que soit leur âge. La Commission a fait remarquer que sa proposition ne toucherait qu'un petit nombre de juges. La plupart des juges de la Cour suprême ont des antécédents d'emploi comme juges et seraient donc admissibles à la retraite (régie par la règle de 80) après dix années de service, quelle que soit la limite d'âge. Quoi qu'il en soit, la Commission a estimé que dix années de service sont largement suffisantes pour certains juges, compte tenu de la lourde charge que représentent ces fonctions. L'article 11 du projet de loi modifie l'alinéa 42(1)e) de la *Loi* pour appliquer la recommandation de la Commission McLennan.

L'article 13 du projet de loi apporte une modification consécutive au paragraphe 50(2.1) de la *Loi*, compte tenu des nouvelles dispositions relatives à la retraite des juges de la Cour suprême du Canada. Ce paragraphe ramène les cotisations au compte de prestations de retraite de 7 à 1 p. 100 du salaire pour la période au cours de laquelle le juge a droit à une rente complète, mais continue de travailler à temps plein ou à titre de surnuméraire.

4. Indemnités de représentation des juges – Article 6 du projet de loi (recommandation 16)

À l'heure actuelle, l'article 26.3 de la *Loi* prévoit un mode de calcul des frais des représentants de la magistrature qui participent aux travaux de la Commission sur une base avocat-client. La disposition assujettit le calcul de ces frais au contrôle d'un protonotaire de la Cour fédérale (voir ci-dessous la partie C du présent résumé législatif), qui en détermine le caractère raisonnable, et le gouvernement assume 50 p. 100 du total obtenu. Cette disposition, qui a été adoptée en 2001, est différente de la recommandation de la Commission Drouin, qui proposait, en 2000, que le gouvernement assume 80 p. 100 des frais de représentation des juges de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature qui participent à l'enquête de la Commission⁽¹⁸⁾.

C'est pour des raisons semblables à celles de la Commission Drouin que la Commission McLennan a recommandé (recommandation 16) que le gouvernement assume la totalité des frais et les deux tiers des honoraires (sous réserve d'évaluation) des juges de l'Association des juges des cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature qui ont rédigé des mémoires et les ont présentés à la Commission. À cet égard, la Commission a fait

(18) Rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999, 31 mai 2000, recommandation 22.

remarquer que tous les frais de représentation, comme les frais des divers services spécialisés assumés par le gouvernement, sont couverts par des fonds publics.

Dans sa réponse au rapport de la Commission, le gouvernement a déclaré qu'il n'est pas disposé à accepter entièrement la recommandation de celle-ci relative aux frais de représentation. Il maintient que si les représentants de la magistrature doivent conserver un large pouvoir discrétionnaire quant aux frais qu'ils engagent pour participer à une enquête de la Commission, il faut conserver une incitation financière pour faire en sorte que les fonds publics ne servent pas à couvrir des dépenses importantes et imprévisibles engagées par les magistrats. Cette logique s'applique également aux dépenses et aux honoraires, d'autant plus que les dépenses de ce genre peuvent être très élevées⁽¹⁹⁾.

L'article 6 du projet de loi intègre la réponse du gouvernement à la recommandation de la Commission McLennan en modifiant le paragraphe 26.3(2) pour faire passer de la moitié aux deux tiers la proportion des frais de représentation (dépenses et honoraires) remboursée aux juges.

B. Mise en œuvre de la recommandation 8 de la Commission
d'examen de la rémunération des juges de 1999 :
Statut de surnuméraire – Articles 8 et 9 du projet de loi

La possibilité de choisir le statut de surnuméraire permet, dans certaines conditions, à un juge qui serait par ailleurs admissible à la retraite et à une rente égale aux deux tiers de son salaire de continuer à travailler à temps partiel et à plein salaire jusqu'à 75 ans, âge obligatoire de la retraite. En 1971, lorsque ces mesures ont été introduites, les juges pouvaient choisir le statut de surnuméraire à l'âge de 70 ans s'ils avaient accumulé au moins dix années de service judiciaire. Les modifications apportées à la *Loi* en 1973 ont permis aux juges de choisir le statut de surnuméraire à l'âge de 65 ans, pour une période maximale de dix ans, à condition d'avoir accumulé au moins 15 années de service judiciaire. Cette modification visait à aligner les conditions des surnuméraires sur celles qui s'appliquaient à ce moment-là aux juges admissibles à une rente complète⁽²⁰⁾.

(19) Voir la Réponse du gouvernement au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges 2003 (http://canada.justice.gc.ca/fr/dept/pub/jcbrj/response_02.html).

(20) Il n'était possible de verser une rente aux juges démissionnaires que s'ils avaient accumulé au moins 15 ans de services et avaient atteint l'âge de 65 ans.

En 1998, on a modifié les conditions d'admissibilité à une rente complète pour intégrer la règle de 80⁽²¹⁾, mais les dispositions relatives aux surnuméraires n'ont pas été modifiées en conséquence. Il s'ensuit qu'aujourd'hui, les juges admissibles à une rente complète à moins de 65 ans ne peuvent pas choisir le statut de surnuméraire avant d'avoir servi plus longtemps comme juge à temps plein.

Dans son rapport rendu public en 2000, la Commission Drouin a recommandé (recommandation 8) de combler l'écart entre l'admissibilité à une rente complète et l'admissibilité au statut de surnuméraire. Plus précisément, la Commission a recommandé que les juges aient le droit de choisir le statut de surnuméraire pour une période ne dépassant pas dix ans à partir du moment où ils ont droit à une rente complète.

À l'époque du rapport Drouin, le gouvernement a répondu en déclarant qu'il n'était pas disposé à accepter cette recommandation avant d'avoir approfondi la question. Les articles 8 et 9 du projet de loi actuel modifient les articles 28 et 29 de la *Loi* pour appliquer la recommandation de la Commission Drouin. C'est ainsi que les juges qui remplissent les conditions de la « règle modifiée de 80 » peuvent choisir le statut de surnuméraire. Il est cependant toujours possible aux juges de 70 ans ayant accumulé dix années de service de choisir le statut de surnuméraire (al. 28(2)b) et 29(2)b) de la *Loi*).

C. Modifications apportées à la *Loi sur les cours fédérales* – Articles 15 à 20 du projet de loi

Le projet de loi prévoit un certain nombre de modifications techniques et administratives à la *Loi sur les cours fédérales* et à d'autres lois relatives au fonctionnement des tribunaux fédéraux. Les principales modifications apportées à la *Loi sur les cours fédérales* ont trait aux protonotaires. Ces derniers sont des fonctionnaires judiciaires⁽²²⁾ qui exercent des fonctions judiciaires et quasi judiciaires (dont la gestion des cas, les motions provisoires et le règlement définitif de cas dont les enjeux financiers sont inférieurs à 50 000 \$). Comme ils exercent des fonctions semblables à celles d'un juge, les modifications proposées dans le projet

(21) En 1998, le projet de loi C-37 a supprimé l'âge minimum de la retraite (65 ans) pour le versement d'une rente fédérale aux juges, et ce, afin d'assouplir les règles compte tenu de l'évolution du profil de l'âge des juges. Donc, les juges de moins de 65 ans peuvent prendre leur retraite, à condition d'avoir accumulé au moins 15 ans de service et que la somme de leur âge et de la durée de leur service soit d'au moins 80 ans.

(22) Nommés en vertu de l'art. 12 de la *Loi sur les cours fédérales*.

de loi prévoient la création d'un organisme indépendant chargé de formuler des recommandations sur leur rémunération. Selon un document d'information du ministère de la Justice⁽²³⁾, ces modifications s'alignent sur la décision de la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges*⁽²⁴⁾ et sur les décisions plus récentes appliquant les principes du *Renvoi* à d'autres fonctionnaires judiciaires tels que les juges de paix. Ces modifications s'alignent également sur le principe d'une commission du même genre, chargée de réviser périodiquement la rémunération des juges militaires.

L'article 15 du projet de loi modifie le paragraphe 5.1(1) de la *Loi sur les cours fédérales* pour préciser que la composition de la Cour fédérale inclut des protonotaires. L'article 19 du projet de loi ajoute une nouvelle disposition à cette loi, l'article 12.1, qui autorise le gouverneur en conseil à établir, par règlement, un comité chargé de déterminer si la rémunération des protonotaires est suffisante. Le comité devra être composé de trois membres à temps partiel, désignés pour une période de quatre ans par le gouverneur en conseil. Celui-ci est également habilité à fixer, par règlement, le mandat, la composition, les fonctions et les obligations redditionnelles du comité ainsi que la rémunération et les autres avantages pécuniaires des protonotaires.

D. Nominations supplémentaires à la magistrature – Article 4 du projet de loi

Le paragraphe 24(4) de la *Loi* prévoit actuellement un maximum de 36 juges nommés aux tribunaux de la famille. Le paragraphe 4(2) du projet de loi modifie cette disposition pour porter ce nombre à 63 (27 de plus)⁽²⁵⁾. Lorsque le projet de loi a été déposé, le ministre de la Justice a déclaré que la mesure législative permettrait de régler les conflits familiaux plus rapidement, à moindre coût et de façon plus durable grâce à l'expansion des tribunaux unifiés de la famille. Il a ajouté qu'il prendrait des décisions concernant la répartition la plus équitable et la plus efficace des 27 juges supplémentaires après en avoir discuté avec les

(23) Voir Ministère de la Justice, *Établissement d'une Commission sur la rémunération des protonotaires*, document d'information (http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2005/doc_31534.html).

(24) *Ibid.*, note 3.

(25) Rappelons que les 36 nominations autorisées par le par. 24(4) ont déjà été effectuées. Il ne serait donc pas possible de faire d'autres nominations sans la modification prévue au projet de loi.

administrations intéressées⁽²⁶⁾. Comme par le passé, jusqu'à 75 p. 100 des postes attribués à chacune seront comblés par la promotion de juges des tribunaux provinciaux de la famille. Ce système prévoit un bassin de juges spécialisés pour les tribunaux unifiés de la famille et libère des fonds provinciaux réservés à la rémunération, qui pourront être réinvestis dans des services judiciaires permanents à la famille dans chaque administration⁽²⁷⁾.

Dans les tribunaux unifiés de la famille, les juges spécialisés des cours supérieures s'occupent de tous les aspects juridiques de la rupture conjugale. Ces tribunaux sont largement issus de la façon complexe et d'apparence souvent difficile à comprendre dont les affaires relevant du droit de la famille sont réparties entre les sphères de compétence fédérale et provinciale (p. ex. le par. 91(26) de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne au Parlement la compétence en matière de mariage et de divorce, tandis que le par. 92(12) confère aux provinces le pouvoir exclusif en matière de célébration du mariage). Dans les années 1970, le fédéral a conclu une entente de partage des coûts avec les provinces disposées à essayer d'unifier le droit de la famille sous une même instance judiciaire composée de juges fédéraux. Le premier tribunal unifié de la famille a vu le jour à Hamilton-Wentworth (Ontario) en 1977.

Le paragraphe 4(1) du projet de loi modifie l'alinéa 24(3)b) de la *Loi*, faisant passer le nombre des juges des cours supérieures provinciales de 30 à 32. Il semble que le ministre de la Justice recommandera que ces postes soient attribués à certaines administrations en fonction des besoins manifestes.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-51 n'a guère suscité de commentaires dans le public. Le ministre de la Justice du Nouveau-Brunswick a, de son côté, exprimé son inquiétude concernant les tribunaux unifiés de la famille de sa province, qui n'ont pas assez de personnel et ont accumulé un arriéré de travail, et il craint que le projet de loi ne soit pas adopté suffisamment vite pour régler ces problèmes. Le ministre Brad Green a même proposé de diviser le projet de

(26) Sur les sept provinces du Canada dotées de tribunaux unifiés de la famille, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont présenté des propositions au gouvernement fédéral pour demander la nomination de juges dans le cadre de l'expansion de leurs tribunaux.

(27) Voir Ministère de la Justice, *Expansion des Tribunaux unifiés de la famille au Canada*, document d'information, 25 mai 2005 (http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2005/doc_31532.html).

loi pour accélérer la nomination des nouveaux juges prévus pour les tribunaux unifiés de la famille, nomination que la province demande depuis six ans. À son assemblée annuelle organisée à Vancouver en août 2005, l'Association du barreau canadien a également demandé au Parlement d'adopter le projet de loi sans tarder, afin de résorber l'arriéré des tribunaux de la famille de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve-et-Labrador. Elle a aussi invité le Parlement à approuver rapidement les recommandations salariales de la Commission d'examen de la rémunération des juges, afin d'attribuer aux juges fédéraux une rémunération permettant de garantir leur indépendance.

Quoique cela n'ait pas directement trait au projet de loi, la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Bodner*⁽²⁸⁾ a suscité des réactions qu'il vaut la peine de signaler. Le président de l'Association canadienne des juges de cours provinciales a récemment fait savoir que les juges provinciaux et territoriaux sont très déçus et découragés que la Cour suprême ait, selon eux, permis au gouvernement d'avoir le dernier mot dans les conflits sur la rémunération des juges. Le professeur Jacob Ziegel, de l'Université de Toronto, est d'avis que la Cour suprême a eu raison de s'écarter d'une position où il semblait que les tribunaux étaient juges et parties. Il estime également que le gouvernement fédéral a trop généreusement accepté les recommandations des commissions d'examen (concernant des augmentations largement supérieures à l'inflation et aux augmentations des hauts fonctionnaires) et que c'est cette générosité qui a incité les juges provinciaux à présenter leurs revendications salariales aux tribunaux⁽²⁹⁾.

(28) Voir la note 4.

(29) Jacob Ziegel, « Judges Shouldn't Get Their Own Pay », *National Post*, 18 août 2005.