

**PROJET DE LOI C-17 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES
JUGES ET D'AUTRES LOIS LIÉES AUX TRIBUNAUX**

Nancy Holmes
Division du droit et du gouvernement

Le 28 août 2006
Révisé le 1^{er} mai 2007



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

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

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-17

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	31 mai 2006
Renvoi au Comité :	20 juin 2006
Rapport du comité :	1 novembre 2006
Étape du rapport et deuxième lecture :	7 novembre 2006
Troisième lecture :	21 novembre 2006

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	21 novembre 2006
Deuxième lecture :	11 décembre 2006
Rapport du comité :	12 décembre 2006
Étape du rapport :	12 décembre 2006
Troisième lecture :	13 décembre 2006

Sanction royale : 14 décembre 2006

Lois du Canada 2006, chapitre 11

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	2
DESCRIPTION ET ANALYSE	5
A. Rémunération des juges	5
1. Recommandations de la Commission et réponse du gouvernement.....	5
2. Mise en œuvre de la réponse du gouvernement (art. 1, 2 et 4 du projet de loi).....	6
3. Indemnités des juges (art. 6 et 9 du projet de loi; recommandations 9, 10, 12 et 13).....	8
4. Rentes des juges.....	10
a. Partage de la rente après la rupture conjugale (art. 15 du projet de loi; recommandation 5).....	10
b. Retraite anticipée des juges de la Cour suprême du Canada – (art. 11 et 14 du projet de loi; recommandation 15).....	12
5. Indemnités de représentation des juges (art. 5 du projet de loi; recommandation 16)	13
B. Mise en œuvre de la recommandation 8 de la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999 : Statut de surnuméraire (art. 7 et 8 du projet de loi)	14
COMMENTAIRE.....	15



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-17 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES JUGES
ET D'AUTRES LOIS LIÉES AUX TRIBUNAUX*

INTRODUCTION

Le 31 mai 2006, le ministre de la Justice Vic Toews a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-17 : Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux. Le projet de loi a trait à la rémunération, aux indemnités, aux rentes et aux autres avantages sociaux des juges **prévus par la Loi sur les 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 contient aussi certaines modifications de forme à d'autres lois concernant les tribunaux.

Le projet de loi C-17 constitue la deuxième réponse du gouvernement fédéral à la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003. Le 30 novembre 2004, le gouvernement précédent a publié une réponse où il acceptait toutes les recommandations de la Commission, sauf une, qu'il a modifiée⁽²⁾. Le 20 mai 2005, le ministre de la Justice d'alors, Irwin Cotler, a présenté le projet de loi C-51 : Loi modifiant la Loi sur les juges, la Loi sur les Cours fédérales et d'autres lois pour donner suite à la réponse du gouvernement au rapport de la

* 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 la réponse du gouvernement (http://canada.justice.gc.ca/fr/dept/pub/jcbrj/response_02.html). Le gouvernement a accepté toutes les recommandations de la Commission, sauf celles sur le traitement (recommandations 1, 2 et 3) et celle relative aux frais de représentation (recommandation 16). Dans les deux cas, le gouvernement a proposé des solutions de rechange dans les art. 1, 2 et 5 du projet de loi C-17.
- (2) Le gouvernement a accepté les recommandations 1 à 15 de la Commission, mais n'a pas voulu souscrire entièrement à la recommandation 16 sur les frais de représentation. Il a proposé une autre formule dans son projet de loi C-51. Il est à noter que la même formule a été reprise à l'art. 5 du projet de loi C-17.

Commission⁽³⁾. En plus de donner suite au rapport de la Commission, le projet de loi C-51 proposait des changements qui touchaient les tribunaux, dont l'expansion des tribunaux unifiés de la famille dans tout le pays. Le projet de loi C-51 n'a pas dépassé l'étape de la première lecture et il est mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement en novembre 2005.

Les membres du Comité sénatorial permanent des finances nationales, dans leur audience sur le projet de loi C-17, se sont dits inquiets à l'idée d'insérer d'autres modifications relatives aux tribunaux dans des projets de loi sur la rémunération des juges. Ces projets de loi devraient essentiellement constituer une réponse aux recommandations de la Commission d'examen de la rémunération des juges et, à ce titre, ne se rapporter qu'aux modifications à apporter à la *Loi sur les juges*. Par conséquent, le 12 décembre 2006, dans ses observations sur son neuvième rapport, le Comité sénatorial a exhorté le ministère de la Justice à trouver un processus législatif distinct permettant de régler les autres questions concernant les tribunaux.

CONTEXTE

Constituée conformément aux modifications apportées à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, la Commission McLennan est la deuxième commission d'examen de la rémunération des juges chargée d'examiner le salaire et les avantages sociaux des juges tous les quatre ans⁽⁴⁾.

(3) Voir Nancy Holmes, *Projet de loi C-51 : Loi modifiant la Loi sur les juges, la Loi sur les Cours fédérales et d'autres lois*, LS-513F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 28 septembre 2005 (http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&ls=c51&source=library_prb&Parl=38&Ses=1).

(4) 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.

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*⁽⁵⁾ 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 magistrature. La Cour a rappelé que l'indépendance de la magistrature 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, dans la magistrature.

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, 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 magistrature. Les recommandations d'une commission ne lient pas 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 ».

(5) [1998] 1 R.C.S. 3.

La Cour suprême comptait 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⁽⁶⁾ 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 décrit une analyse en trois étapes pour évaluer la rationalité du refus d'un gouvernement : 1) A-t-il justifié par un motif légitime (c.-à-d. complet et concret) sa 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 respectée (le mécanisme d'examen par une commission n'a pas été appliqué et la fixation de la rémunération des juges n'a pas été « dépolitisée »), la Cour a estimé qu'il faut renvoyer l'affaire au gouvernement pour qu'il reconsidère sa décision⁽⁷⁾. Si les problèmes sont attribuables à la

(6) 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)*, [2005] R.C.S. 286.

(7) 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.

commission, l'affaire devrait lui être renvoyée. Essentiellement, la Cour a reconnu que l'autorité législative est la seule habilitée à affecter les deniers publics et que les tribunaux devraient s'abstenir de rendre des ordonnances donnant force obligatoire aux recommandations des commissions, à moins d'y être autorisés par le régime législatif applicable⁽⁸⁾.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Rémunération des juges

1. Recommandations de la Commission et réponse du gouvernement

Dans son rapport, la Commission McLennan recommandait que les juges nommés par le gouvernement fédéral reçoivent une hausse de traitement de 10,8 p. 100 à compter du 1^{er} avril 2004, y compris l'indexation légale (recommandation 1). Dans le projet de loi C-17, le gouvernement propose cependant que la rémunération des juges augmente de 7,25 p. 100 à compter du 1^{er} avril 2004. Il appuie sa proposition salariale essentiellement sur une interprétation qui diffère de celle de la Commission relativement aux alinéas 26(1.1)a) et c) de la *Loi sur les juges* (LJ), soit l'état de l'économie au Canada, y compris : le coût de la vie; la situation économique et financière globale du gouvernement fédéral; et le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature⁽⁹⁾.

Aux yeux de la Commission, la nécessité de prendre en considération l'état de l'économie au Canada signifiait qu'elle devait déterminer si la conjoncture s'opposait à ce qu'elle recommande le traitement qu'elle estimait approprié. Après avoir examiné l'état de l'économie, la Commission a conclu qu'il n'y avait pas lieu de limiter sa recommandation salariale. Le gouvernement juge cependant cette approche trop restrictive. Au lieu de déterminer simplement si le gouvernement a assez de fonds pour appliquer une recommandation salariale adéquate, il faudrait aussi tenir compte de ses autres priorités économiques et sociales. Autrement dit, il pense que d'autres facteurs légitimes pouvant avoir un effet sur les fonds publics doivent aussi être pris en considération pour toute proposition salariale.

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

(9) Le par. 26(1.1) énonce les facteurs à prendre en considération pour déterminer si le traitement des juges est adéquat (voir la note 2).

En ce qui concerne le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, la Commission a examiné plusieurs points de comparaison en matière salariale, dont la rémunération des sous-ministres de grands ministères et des personnes nommées par décret, ainsi que celle des avocats de pratique privée. Elle a toutefois été très déçue du manque de données fiables sur les points de comparaison autres que la rémunération des fonctionnaires au niveau de sous-ministre, ce qui a compliqué sa tâche. Elle a notamment regretté de ne pas pouvoir utiliser des données sur le revenu des avocats travaillant à leur compte, qu'elle considérait comme un point de comparaison crucial pour ses travaux. Le manque de données de référence fiables à cet égard l'a tellement préoccupée qu'elle a formulé des recommandations distinctes à la fin de son rapport à l'intention des futures commissions.

Le gouvernement reconnaît que la Commission a dû s'appuyer sur des données insatisfaisantes, mais il entretient des réserves sur la méthode et les postulats qu'elle a employés concernant le revenu des avocats de pratique privée comme groupe de comparaison. Il estime également que la Commission aurait dû accorder plus d'attention au groupe de comparaison des sous-ministres, puisque les salaires versés aux plus hauts fonctionnaires dénotent en partie la situation financière de l'État. Pour ce qui est du groupe des avocats travaillant à leur compte, le gouvernement est d'avis que la Commission a donné trop de poids au principe voulant que, pour recruter de bons candidats aux postes de la magistrature, il faut que les salaires des juges évoluent au même rythme que ceux des avocats bien rémunérés de pratique privée qui exercent dans les grands centres urbains. D'après le gouvernement, il aurait fallu attacher plus d'importance aux niveaux de revenu des avocats de pratique privée exerçant aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Il estime en outre que la Commission, dans ses considérations salariales, n'a pas bien tenu compte de ce que vaut la sécurité dont bénéficient les juges grâce à leur régime de rentes unique.

2. Mise en œuvre de la réponse du gouvernement (art. 1, 2 et 4 du projet de loi)

Les articles 9 à 22 de la LJ prévoient les salaires qui doivent être versés aux juges fédéraux de chaque tribunal. Conformément aux recommandations de la Commission Drouin⁽¹⁰⁾, ces dispositions établissent actuellement ces salaires à partir du 1^{er} avril 2000 et fournissent une

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

méthode de calcul des salaires correspondants aux périodes débutant 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 premier et 2 du projet de loi C-17 modifient donc les articles 9 à 22 de la LJ pour donner suite à la réponse du gouvernement aux recommandations salariales de la Commission pour chaque poste de juge fédéral. L'article 4 du projet de loi modifie l'article 25 de la LJ : 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⁽¹¹⁾ gagneront 232 300 \$, soit une augmentation de 7,25 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)⁽¹²⁾. 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 LJ. 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 4 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, ce que le gouvernement a accepté. En effet, personne n'a fait valoir à la Commission que cet écart doive être modifié. Les articles premier et 2 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 254 600 \$, indexation comprise, à partir du 1^{er} avril 2004. L'article premier 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

(11) 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.

(12) 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 2006 était de 3,1 p. 100.

Canada. À partir du 1^{er} avril 2004, le juge en chef du Canada gagnera 298 500 \$ et les juges de la Cour suprême, 276 400 \$. 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. 4 du projet de loi).

Il est à noter que, si le projet de loi C-17 est adopté, il modifiera également le salaire de certains hauts fonctionnaires du Parlement comme le vérificateur général, le commissaire à la protection de la 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.

Enfin, la Commission McLennan 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, puisqu'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 la nomination de juges principaux à des fonctions de juge en chef, l'article 2 du projet de loi donnera suite à la recommandation de la Commission en permettant aux juges principaux des cours supérieures du Nord de gagner le salaire d'un juge en chef.

3. Indemnités des juges (art. 6 et 9 du projet de loi; recommandations 9, 10, 12 et 13)

Les articles 27 et 40 de la LJ 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 magistrature 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 6(2) du projet de loi fusionne les paragraphes 27(6) et (7) de la LJ en un seul nouveau paragraphe 27(6), conformément à la recommandation 9 de la Commission.

La Commission a également recommandé (recommandation 10) le versement d'une indemnité d'éloignement de 12 000 \$ par an au seul juge de cour supérieure résidant au Labrador en raison du coût de la vie plus élevé et l'éloignement qui caractérisent sa situation. Le paragraphe 6(1) du projet de loi applique cette recommandation en modifiant le paragraphe 27(2) de la LJ 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 magistrature et recommandé (recommandation 12) que certains juges soient remboursés des dépenses engagées dans les deux années précédant la date d'admissibilité à la retraite, et ce, en prévision de leur retraite⁽¹³⁾. 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 \$. L'article 9 du projet de loi C-17 intègre ces recommandations à l'article 40 de la LJ, qui précise les frais de déménagement et autres qui peuvent être remboursés.

(13) Les al. 40(1)c) et e) de la LJ 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. 9(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.

4. Rentes des juges

a. Partage de la rente après la rupture conjugale (art. 15 du projet de loi; recommandation 5)

À l'heure actuelle, la LJ 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*⁽¹⁴⁾. Le projet de loi C-17 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 applicable aux autres prestations de retraite fédérales tout en tenant compte de la structure particulière du régime des rentes des juges⁽¹⁵⁾.

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

(14) 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.

(15) 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.

des 80⁽¹⁶⁾, comme le proposait le gouvernement. Selon elle, la période cumulative qu'elle proposait était plus juste et 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⁽¹⁷⁾.

L'article 15 du projet de loi C-17 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 LJ 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).

L'article 13 du projet de loi porte sur le calcul de la pension au survivant lorsqu'il y a eu partage des prestations de retraite conformément à l'article proposé 52.14. À l'heure actuelle, le paragraphe 44(2) de la LJ prévoit que le survivant d'un juge qui meurt pendant qu'il est bénéficiaire d'une pension reçoit une rente viagère égale à la moitié de la pension du juge. L'article 13 contient une nouvelle disposition qui fait en sorte que l'époux survivant reçoive une

(16) L'al. 42(1)a) de la LJ 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.

(17) 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).

pleine pension même s'il y a eu partage de la pension du juge. Autrement dit, la prestation de survivant est calculée sur la base de la pension complète qu'un juge aurait reçue s'il n'y avait pas eu de partage. Cette disposition vise à aligner le traitement des prestations de survivant prévu par la LJ sur le traitement des prestations de survivant prévu par la loi sur les pensions des fonctionnaires fédéraux.

b. Retraite anticipée des juges de la Cour suprême du Canada –
(art. 11 et 14 du projet de loi; recommandation 15)

En 1998, acceptant en partie les recommandations de la Commission Scott⁽¹⁸⁾, le gouvernement a modifié l'alinéa 42(1)e) de la LJ 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 LJ, qui prévoit qu'ils peuvent prendre leur retraite et recevoir une pension complète s'ils ont fait partie de la magistrature 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 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 C-17 modifie l'alinéa 42(1)e) de la LJ pour appliquer la recommandation de la Commission McLennan.

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

L'article 14 du projet de loi apporte une modification consécutive au paragraphe 50(2.1) de la LJ, 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.

5. Indemnités de représentation des juges
(art. 5 du projet de loi; recommandation 16)

À l'heure actuelle, l'article 26.3 de la LJ 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⁽¹⁹⁾, 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⁽²⁰⁾.

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 du Canada 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 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 de 2004 au rapport de la Commission, le précédent gouvernement a déclaré n'être pas disposé à accepter entièrement la recommandation de celle-ci relative aux frais de représentation. Il maintenait que si les représentants de la magistrature devaient conserver un large pouvoir discrétionnaire quant aux frais qu'ils engagent pour

(19) Les protonotaires sont des officiers de justice qui exercent des fonctions judiciaires et quasi judiciaires, y compris la gestion d'instances, les requêtes en mesures provisoires et le règlement final d'instances mettant en cause moins de 50 000 \$.

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

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⁽²¹⁾.

Le projet de loi C-17 adopte la même approche que le projet de loi C-51 (art. 6) du précédent gouvernement. L'article 5 du projet de loi modifie 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 (art. 7 et 8 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 au sein de la magistrature. Les modifications apportées à la LJ 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 dans la magistrature. 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⁽²²⁾.

En 1998, on a modifié les conditions d'admissibilité à une rente complète pour intégrer la règle de 80⁽²³⁾, 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.

(21) 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).

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

(23) 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.

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 7 et 8 du projet de loi actuel modifient les articles 28 et 29 de la LJ 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 LJ).

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-17 n'a guère suscité de commentaires dans le public. L'Association des juges des cours supérieures du Canada s'est cependant dite préoccupée par le rejet gouvernemental des recommandations salariales de la Commission. Elle est particulièrement troublée par le choix de chiffre salarial que le gouvernement justifie, selon elle, en critiquant la Commission de ne pas s'être rendue à ses arguments au départ. Selon l'Association, cette façon de procéder pourrait compromettre l'intégrité du fonctionnement de la Commission, sans parler du principe de l'indépendance judiciaire. L'Association a indiqué qu'elle attendrait de voir ce qui arrive au projet de loi avant de décider s'il y a lieu de contester le rejet, par le gouvernement, de la proposition salariale de la Commission⁽²⁴⁾.

Quoique cela n'ait pas directement trait au projet de loi, la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Bodner*⁽²⁵⁾ a suscité des réactions qu'il vaut la peine de signaler. Le président de l'Association canadienne des juges de cours provinciales a récemment indiqué que les juges provinciaux et territoriaux sont très déçus et découragés que la Cour suprême ait, selon

(24) Cristin Schmitz, « Unhappy judges 'wait and see' on reduced pay hike », *The Lawyers Weekly*, vol. 26, n° 16, 1^{er} septembre 2006, p. 1.

(25) Voir la note 6.

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⁽²⁶⁾.

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