

**En ce qui concerne :**

**La *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21 et  
la Commission de la rémunération des juges**

## **Rapport de la Commission, 15 janvier 2025**

Commissaires :

Douglas C. Stanley, c.r., président

Kenneth B. McCulloch, c.r., commissaire

Jamie Eddy, c.r., commissaire

Pour la Province du Nouveau-Brunswick :

Isabel Lavoie Daigle, c.r.

Michael Hynes

Pour l'Association des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick

Clarence Bennett, c.r.

Mark Heighton



## CONTEXTE

1. La présente Commission a été instituée en vertu de l'article 22.02 de la *Loi sur la Cour provinciale*, R.S.N.-B. 1973, ch. P-21 (la « **Loi** »). La *Loi* a été adoptée à la suite d'un arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3 (le « **Renvoi Î.-P.-É.** »). Les commentaires du juge Lamar à la page 12 de cet arrêt expliquent bien la directive que la Cour suprême a donnée aux législateurs provinciaux ainsi que les raisons la motivant :

Comme les présents pourvois ont tous été plaidés sur le fondement de l'al. 11*d*) de la *Charte*, il faut les trancher en se référant à cette disposition. L'indépendance protégée par l'al. 11*d*) est l'indépendance de la magistrature par rapport aux autres pouvoirs de l'État et aux organismes qui peuvent exercer des pressions sur les juges en raison de l'autorité dont ils sont investis par l'État. Les trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature sont l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. L'indépendance judiciaire comporte également deux dimensions : l'indépendance individuelle d'un juge et l'indépendance institutionnelle ou collective de la cour à laquelle le juge appartient. Le rôle institutionnel requis des tribunaux par notre Constitution est un rôle que nous nous attendons maintenant à voir jouer par les juges des cours provinciales. Quoique celles-ci soient établies par voie législative, leur rôle accru dans l'application des dispositions de la Constitution et la protection des valeurs consacrées par celle-ci fait en sorte qu'elles doivent jouir d'un degré particulier d'indépendance institutionnelle.

Même si, en principe, l'al. 11*d*) ne garantit pas automatiquement aux cours provinciales le même degré de protection que celui accordé aux juges des cours supérieures par l'art. 100 et les autres dispositions relatives à la magistrature de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les paramètres constitutionnels du pouvoir de modifier ou de bloquer les traitements des juges en vertu de l'art. 100 sont également applicables à la garantie de sécurité financière prévue par l'al. 11*d*) en faveur des juges des cours provinciales.

La sécurité financière a à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle. La dimension institutionnelle de la sécurité financière comprend trois éléments. Premièrement, suivant un principe constitutionnel général, les traitements des juges des cours provinciales peuvent être réduits, haussés ou bloqués, soit dans le cadre d'une mesure économique générale touchant les salaires de toutes les personnes

rémunérées sur les fonds publics ou de certaines d'entre elles, soit dans le cadre d'une mesure visant les juges en tant que catégorie. Cependant, pour éviter la possibilité d'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière, ou la perception qu'une telle situation existe, un organisme, telle une commission, devrait être interposé entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État. Cet organisme aurait pour rôle de dépolitiser le processus de détermination des mesures visant à modifier ou à bloquer la rémunération des juges. Cet objectif serait réalisé en confiant à cet organisme la tâche précise de présenter à l'exécutif et à la législature un rapport sur les traitements et autres avantages accordés aux juges. Les provinces ont l'obligation constitutionnelle d'établir des organismes indépendants, efficaces et objectifs. Les modifications ou blocages des traitements des juges décidés sans avoir eu recours au préalable à l'organisme indépendant sont inconstitutionnels. Bien que les recommandations de l'organisme indépendant ne soient pas obligatoires, elles ne doivent pas être écartées à la légère. Si le pouvoir exécutif ou législatif décide de ne pas les suivre, il doit justifier sa décision suivant la norme de la simple rationalité – au besoin devant une cour de justice. Les mesures générales touchant la quasi-totalité des personnes rémunérées sur les fonds publics sont, à première vue, rationnelles, alors qu'une mesure visant uniquement les juges peut exiger une justification un peu plus détaillée. Deuxièmement, il n'est en aucune circonstance permis à la magistrature – non seulement collectivement par l'intermédiaire d'organisations représentatives, mais également à titre individuel – d'entamer avec l'exécutif ou des représentants de la législature des négociations concernant leur rémunération. De telles négociations seraient fondamentalement incompatibles avec l'indépendance de la magistrature. Cela n'empêche pas les juges, les juges en chef ou les organisations représentant les juges de faire part au gouvernement concerné de leurs préoccupations concernant le caractère adéquat de la rémunération des juges, ni de présenter des observations à cet égard. Troisièmement, les réductions des traitements des juges ne doivent pas avoir pour effet d'abaisser ces traitements sous le minimum requis par la charge de juge. La confiance du public dans l'indépendance de la magistrature serait sapée si les traitements versés aux juges étaient si bas que ces derniers risqueraient d'être perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière. Afin de parer à la possibilité que l'inaction du gouvernement puisse servir de moyen de manipulation financière du fait qu'on laisserait les traitements réels des juges reculer à cause de l'inflation, et aussi pour parer à la possibilité que ces traitements tombent sous le minimum requis pour assurer l'indépendance de la magistrature, l'organisme doit se réunir, si une période déterminée s'est

écoulée depuis la présentation de son dernier rapport, afin d'étudier le caractère adéquat des traitements des juges à la lumière du coût de la vie et d'autres facteurs pertinents. Les éléments de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière n'ont pas à être suivis en cas de crise financière exceptionnellement grave provoquée par des circonstances extraordinaires.

2. Les changements apportés en réponse à cette directive de la Cour suprême créent un mécanisme permettant d'établir une rémunération et des conditions d'emploi justes pour les juges de la Cour provinciale. Comme l'indique la Cour suprême dans le Renvoi Î.-P.-E., la Commission est « interposée entre le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs de l'État ». Sa mission constitutionnelle est de « dépolitiser le processus de détermination des mesures visant à modifier ou à bloquer la rémunération des juges ».
3. Les commissions sont constituées en vertu de la *Loi* tous les quatre ans. La présente Commission a été nommée pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2024 au 31 mars 2028.
4. Avant d'établir ses recommandations, la Commission doit tenir une enquête et « recevoir et prendre en considération des soumissions » (par. 22.03(4) de la *Loi*) du ministre de la Justice, des juges et de « toute autre personne ou organisme intéressée [sic] » (al. 22.03(4)c) de la *Loi*). Un avis invitant les parties intéressées à faire des soumissions à la Commission a été publié conformément à la *Loi*. Aucune tierce partie n'a répondu à cette invitation.
5. La Commission a reçu des soumissions conjointes écrites et tenu une audience publique le 28 novembre 2024 à Fredericton. Les juges étaient représentés par l'Association des juges de la Cour provinciale (l'« **Association** ») et la Province du Nouveau-Brunswick était représentée par le Cabinet du procureur général (la « **PNB** »).

## **SOUSSION CONJOINTE DES PARTIES**

6. Pour la première fois depuis l'instauration de ce mécanisme au Nouveau-Brunswick, l'Association et la PNB ont fait une soumission conjointe à la Commission (la « soumission conjointe »). De plus, l'avocat de l'Association, Clarence Bennett, c.r., et l'avocat de la PNB, Michael Hynes, ont présenté des observations oralement.
7. Bien que les régimes législatifs au pays visent à éviter l'inconvenance que constituerait la négociation, par les juges, de leurs conditions d'emploi avec l'État, les cours ont reconnu que dans certaines circonstances, il peut être dans l'intérêt mutuel des juges et de l'État de faire soumission conjointe à une commission. Dans *Cameron v. Yukon*, 2011 YKSC 35, le juge Schuler a rejeté la plainte déposée par le

juge de paix principal exerçant les fonctions de président qui allégeait qu'une soumission conjointe des parties constituait une violation de l'interdiction de négociation décrétée par la Cour suprême du Canada (voir le paragraphe 1 ci-dessus), et a déclaré :

Étudier la possibilité d'une soumission conjointe peut ou non impliquer une négociation. Si des pressions sont exercées ou que des concessions réciproques ou des compromis sont faits afin de parvenir à une soumission conjointe, alors les exigences du Renvoi Î.-P.-E. n'ont pas été satisfaites. Mais, s'il s'agit simplement d'analyser les positions respectives des parties et de déterminer s'il existe ou non un terrain d'entente, alors cela ne doit pas être assimilé à la catégorie des négociations interdites dans le Renvoi Î.-P.-E. [TRADUCTION]

8. Assurément, la Cour suprême n'avait pas l'intention, en affirmant qu'il n'est pas permis à la magistrature d'entamer des négociations avec des représentants de l'exécutif et de la législature de l'État, d'exclure la possibilité que des juges et des gouvernements provinciaux puissent, à un certain moment, échanger des points de vue sur ce qui est dans l'intérêt des juges, de la province concernée et du public dans l'administration de la justice.
9. À l'audience publique, l'avocat de l'Association a expliqué les raisons pour lesquelles les juges s'étaient associés à la PNB dans la soumission conjointe. Puisque le présent rapport fait partie des références que les futures commissions examineront, il est important d'expliquer les motifs des parties. La recommandation relative aux salaires faite dans la soumission conjointe ne modifie pas la position relative des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick par rapport à celle de leurs homologues des autres provinces. À la date de l'audience, les juges du Nouveau-Brunswick étaient au bas du classement. Compte tenu de la date des augmentations, ils seraient au coude à coude avec les juges de Terre-Neuve-et-Labrador pour cette place. Essentiellement, les juges tempèrent leurs intérêts pécuniaires immédiats dans l'espoir d'obtenir du succès pour promouvoir leur intérêt dans la résolution des problèmes existants au sein du système de la Cour provinciale. Cet intérêt cadre avec l'intérêt du public dans le bon fonctionnement de la Cour provinciale.
10. L'avocat de l'Association a expliqué certains des problèmes les plus urgents auxquels est aux prises la Cour provinciale :
  - Alors que la demande n'a jamais été si grande, les ressources sont à leur plus bas niveau, principalement parce qu'il y a beaucoup moins de juges surnuméraires qu'avant.
  - La population a augmenté et la consommation de drogues est un problème de plus en plus fréquent.

- L'arrêt *Jordan* a établi des lignes directrices plus strictes concernant les délais déraisonnables dans le processus pénal.
- La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a augmenté le nombre d'enquêtes sur l'exploitation des enfants.
- Des mandats de plus en plus complexes sont demandés, ce qui nécessite la présence de juges à toute heure du jour et de la nuit.
- Certains procès sont suivis de très près par le public grâce aux médias sociaux, et les juges doivent faire face à l'intrusion dans leur vie privée.
- Il est difficile d'attirer des candidats des cabinets privés avec les salaires actuels.

11. L'avocat de l'Association a reconnu qu'aucune de ces questions ne relève du mandat de la présente Commission. Toutefois, elles sont en rapport avec la décision des juges de faire une soumission conjointe.

12. Comme l'avocat de l'Association a expliqué lors de l'audience :

Si je vous dis tout cela, c'est parce que la question qui vous préoccupe, ou, du moins, une question que j'ai trouvée épineuse pendant la préparation de la soumission conjointe est la suivante : pourquoi, dans ces circonstances, les juges sont-ils satisfaits par le dernier rang? Ils ne le sont pas, mais dans le cadre du processus que je viens de décrire, l'idée d'un processus exempt de lutte et d'antagonisme et prenant fin autour de l'année où l'augmentation de salaire doit avoir lieu présente un certain attrait. Et dans la foulée de la dernière Commission, où nous avons passé des jours, quatre jours, à nous battre, l'idée de faire certains progrès sans avoir à lutter présente un certain attrait. Relier le salaire à celui des juges de la Cour du Banc du Roi présente également un certain attrait, car nous n'avons pas obtenu de résultats particulièrement intéressants avec ce processus, mais quelqu'un d'autre dans un processus différent pourrait avoir plus de succès, et nous sommes d'accord pour essayer cette avenue.

...

Donc, nous sommes à la recherche d'une petite victoire, et nous croyons que la petite victoire est qu'il existe une façon de procéder plus collégiale. La réalité est qu'il est plus difficile que jamais d'être un juge de la Cour provinciale. La Cour – ces mots sont les miens, pas ceux de mes clients – est en crise. Et partout autour de vous, la Province a reconnu que la Couronne a besoin de plus de ressources, financières et humaines, sans toutefois reconnaître l'impact de cette situation sur la Cour et sur le ratio juges-procureurs, etc. [TRADUCTION]

13. Il est important de reconnaître que les juges ont mis tous leurs efforts à concilier leurs intérêts dans les questions sur lesquelles nous avons compétence et dans les autres

questions. À l'heure actuelle, ces dernières revêtent une grande importance. Pour promouvoir leurs intérêts dans la résolution de ces questions, ils ont choisi une approche moins antagoniste et plus collégiale.

14. La soumission conjointe aborde deux enjeux – les salaires et les frais de représentation – comme suit :

#### Recommandation relative aux salaires

32. Les parties s'entendent pour recommander que le salaire s'établisse à 80 % du salaire versé aux juges de la Cour du Banc du Roi. Comme il est souligné ci-dessus, la corrélation a été adoptée par des commissions successives, y compris la Commission de 2020, qui a conclu ce qui suit :

*242. Parmi tous les facteurs pris en considération et les preuves présentées, les éléments suivants ont joué un rôle important dans la formulation de nos recommandations en matière de salaire :*

- La relativité des salaires entre la Cour provinciale et la Cour du Banc du Roi est une comparaison adéquate.*
- L'approche en pourcentage établie à 80 % (par rapport aux salaires des juges de nomination fédérale) permet d'effectuer la comparaison nécessaire avec les salaires des autres juges.*
- L'établissement des salaires pour que les juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick se classent constamment au septième rang est pratiquement impossible. Même s'il s'agissait d'un objectif louable pour les commissions précédentes, nous estimons qu'il n'est plus approprié et qu'il n'est pas possible d'atteindre ou de maintenir de manière constante un septième rang.*
- La présente Commission a relevé la nécessité d'attirer des personnes qualifiées et de qualité comme candidats à une nomination à la magistrature. Nous pensons que la corrélation des salaires des juges de la Cour provinciale avec ceux des juges de la Cour du Roi de nomination fédérale est une façon d'y parvenir.*
- De même, nous sommes d'avis que la corrélation entre les salaires crée une certitude pour toutes les parties concernées, y compris le gouvernement provincial, les juges actuels de la Cour provinciale ainsi que les avocats qui pourraient envisager de poser leur candidature à la Cour provinciale.*

- *La corrélation favorise le respect du processus de la Commission. La corrélation permet d'éviter les litiges et les allégations ultérieures d'iniquité et de mauvaise foi.*

33. La corrélation est devenue la manière appropriée présumée de rémunérer les juges et elle a été adoptée par les trois commissions précédentes. Compte tenu des facteurs énumérés au paragraphe 22.021(6) de la *Loi*, y compris la situation économique de la Province, l'établissement des salaires à 80 % des salaires versés aux juges de nomination fédérale à la Cour du Banc du Roi est adéquat pour les quatre années visées par le mandat de la présente Commission.

Frais de représentation

34. Les parties conviennent que les frais juridiques de l'Association devraient être remboursés intégralement. La question de savoir si la présente Commission a ou non le pouvoir de prendre des dispositions pour couvrir les frais engagés par l'Association a été réglée par l'affirmative par la Commission de 2016 :

Ni l'une ni l'autre des parties devant notre Commission n'ont soulevé la question de sa compétence pour étudier les frais de représentation. Par conséquent et compte tenu des conclusions de la Commission de 2012, nous concluons que la question de la compétence pour examiner les frais de représentation est réglée par l'affirmative et nous nous en saisisons pour ce motif.

## **MANDAT DE LA COMMISSION**

15. Le mandat de la Commission est énoncé dans la *Loi* :

**22.02(1.2)** L'enquête porte sur les questions suivantes :

- a) les traitements et les montants versés au juge en chef, au juge en chef associé et aux juges;
- b) la suffisance des prestations de pension, des vacances et des congés de maladie fournis aux juges;
- c) les projets visant à prévoir ou à éliminer une mesure qui touche tout aspect des conditions de rémunération des juges.

16. La *Loi* énonce les critères que la Commission doit prendre en considération dans l'examen de ces questions :

**22.021(6)** Dans l'établissement de son rapport et la formulation de ses recommandations, la Commission prend en considération les facteurs suivants :

- a) la suffisance de la rémunération des juges relativement au coût de la vie ou aux changements du revenu réel par tête;
- b) la rémunération versée aux autres membres de la magistrature du Canada ainsi que les facteurs qui peuvent justifier les différences qui existent entre la rémunération des juges et celle des autres membres de la magistrature du Canada;
- c) l'équité économique, y compris la rémunération versée à d'autres personnes prélevée sur le Fonds consolidé;
- d) la situation économique de la province;
- e) tous les autres facteurs qu'elle considère comme pertinents quant à sa révision.

## **RAPPORT ET RECOMMANDATIONS**

### **A. Traitements et montants versés au juge en chef, au juge en chef associé et aux juges**

17. Les parties ont fait valoir que la formule actuelle qui établit le salaire des juges à 80 % du salaire des juges de la Cour du Banc du Roi doit être conservée pendant les quatre années visées par le mandat de la présente Commission. Trois commissions précédentes ont reconnu que cette formule permet d'assurer une rémunération adéquate. Cette formule a été adoptée par plusieurs autres administrations. La soumission conjointe décrit la formule comme étant « la manière appropriée présumée de rémunérer les juges ».
18. Les données économiques présentées à la Commission dans la soumission conjointe confirment que les salaires basés sur la formule ont protégé et continueront probablement de protéger les juges contre l'inflation et de maintenir plus ou moins leur position relative par rapport aux autres salaires versés dans la province.

19. Continuer d'appliquer la formule permet aussi de maintenir de façon générale le salaire des juges par rapport à celui des autres membres de la magistrature au Canada. Elle n'entraîne aucun manque d'équité quand on la compare à la rémunération versée à d'autres personnes qui est prélevée sur le Fonds consolidé.
  20. Rien ne permet de penser que la situation économique de la province est telle que le maintien de la formule de rémunération des juges serait problématique pour la Province du Nouveau-Brunswick ou donnerait le sentiment que les juges sont dans une situation privilégiée.
  21. Après examen, la Commission a déterminé que les primes actuellement versées au juge en chef et au juge en chef associé reflètent fidèlement la nature et les responsabilités additionnelles de ces postes, et elle ne recommande aucun changement.
  22. **La Commission recommande que la formule actuelle établissant la rémunération des juges de la province à 80 % du salaire versé aux juges de la Cour du Banc du Roi soit maintenue pendant la période visée par le mandat de la Commission, que le juge en chef continue de toucher une prime de 8 % et que le juge en chef associé continue de toucher une prime de 4 %.**
- B. Suffisance des prestations de pension, de vacances et de congé de maladie fournies aux juges
23. La soumission conjointe ne demande aucune modification aux prestations actuelles de pension, de vacances et de congé de maladie fournies aux juges, et la Commission considère que l'ensemble actuel d'avantages sociaux actuels est suffisant et semble juste et raisonnable.
  24. **La Commission recommande que les prestations de pension, de vacances et de congé de maladie actuellement fournies aux juges soient maintenues pendant la durée du mandat de la Commission.**
- C. Tout projet visant à prévoir ou à éliminer une mesure qui touche tout aspect des conditions de rémunération des juges
25. La soumission conjointe aborde la question des frais de représentation. Le coût considérable de la participation à un processus imposé par la loi a une incidence indirecte sur la rémunération des juges. L'Association est financée entièrement par les contributions de ses membres, les juges. La soumission conjointe décrit comment les commissions de 2016 et de 2020 ont abordé la question des frais de représentation :

34. La Commission de 2016 a relevé plusieurs facteurs en faveur d'une recommandation de remboursement des frais :

*Les juges attirent l'attention de la Commission sur un certain nombre de facteurs pertinents pour son examen des frais de représentation. Voici certains d'entre eux :*

- *La magistrature ne participe pas à ces travaux par choix, mais parce que la loi applicable l'oblige à le faire;*
- *Si les juges étaient obligés de financer leur participation sans un apport du gouvernement provincial, la rémunération de chacun d'entre eux en subirait les contrecoûts;*
- *Au Nouveau-Brunswick, la Cour provinciale est composée de relativement peu de membres, mais la procédure et le caractère substantif des travaux de la Commission sont d'une complexité semblable à ce qui existe dans d'autres provinces plus grandes et plus peuplées qui comptent en conséquence davantage de membres à la cour provinciale;*
- *Contrairement au gouvernement provincial, les juges n'ont pas accès à des ressources comme un conseiller juridique « maison » et l'expertise de la fonction publique pour l'aider à formuler et à présenter des soumissions à la Commission.*

36. La Commission de 2020 a avalisé et accepté les facteurs de la Commission de 2016 précités :

*365. Nous acceptons que tous les facteurs ci-dessus s'appliquent également à la Commission de 2020 à 2024 et justifient une recommandation selon laquelle les juges de la Cour provinciale ont droit à des frais de représentation.*

26. La Commission n'a reçu aucune soumission ni aucune information permettant de penser que le remboursement des frais de représentation de l'Association entraîne un quelconque manque d'équité. À l'instar des commissions antérieures, la Commission conclut que le remboursement des frais de représentation est présumé juste.
27. **La Commission recommande que la Province du Nouveau-Brunswick paie 100 % des frais juridiques raisonnables de l'Association, selon sa pratique antérieure.**

Le tout respectueusement soumis le 15 janvier 2025

Original signé par

Douglas C. Stanley, c.r., président

Original signé par

Kenneth B. McCulloch, c.r., commissaire

Original signé par

Jamie Eddy, c.r., commissaire