

***Military Judges  
Compensation  
Committee***



***Comité d'examen  
de la rémunération  
des juges militaires***

**Rapport du Comité d'examen de la  
rémunération des juges militaires**

**février 2019**

~~Le 22 février 2019~~

L'Honorable Harjit Singh Sajjan MP  
Ministre de la Défense nationale  
Quartier général de la Défense nationale  
Édifice Mgén George R. Pearkes  
101, promenade Colonel By  
Ottawa, ON K1A 0K2

Cher Ministre Sajjan,

En vertu de l'article 165.34 de la *Loi sur la défense nationale*, il me fait plaisir de vous soumettre le cinquième rapport du Comité d'examen de la rémunération des juges militaires.

Veillez agréer, cher Ministre Sajjan, l'expression de nos meilleurs sentiments.



Hon. Jean-Louis Baudouin, Président

cc. Hon. Michel Bastarache, C.C., Q.C., membre  
James Edward Lockyer, Q.C, membre

## Rapport du Comité d'examen de la rémunération des juges militaires 2018

### INTRODUCTION

Le processus d'examen de la rémunération des juges militaires a été établi au terme de l'article 165.33 et suivants de la *Loi sur la Défense nationale*, L.R. C. (1985), ch. N-5. Le Comité doit déterminer la question de la rémunération des juges pour la période de 2015 à 2019. Il s'agit du sixième rapport portant sur ce même sujet. Les travaux du Comité ont été retardés en raison du fait que ses membres n'ont pas pu être nommés en temps opportun en raison de l'appel aux urnes d'octobre 2015. De fait, le Comité a été mis sur pied avec plus de deux ans de retard. Des retards additionnels ont été occasionnés par le manque de disponibilité des avocats au dossier et la nécessité de procéder à la traduction du rapport. Il est clair que le rapport du présent Comité survient donc à une date qui se rapproche de celle à laquelle un nouveau comité devrait être constitué. Bien que les membres du Comité aient été nommés pour une période de deux ans, ceux-ci considèrent que leur mandat arrive à terme avec la présentation du présent rapport.

Le Comité a reçu une documentation étoffée et des mémoires d'une excellente facture. Il a tenu une seule journée d'audience, le 18 septembre 2018, et a entendu un seul témoin. Le Comité tient à remercier les avocats au dossier pour leur contribution à ses travaux et leur professionnalisme.

#### I. Le rôle du Comité

Les rapports antérieurs ont bien expliqué que le processus actuel a pour assise l'indépendance judiciaire et la nécessité de dépolitiser la détermination de la rémunération des juges militaires. Depuis l'arrêt *R c. Lauzon* (1998) CMAC-415 le recours à un Comité indépendant est aussi requis pour la Cour militaire. Depuis lors, la *Loi sur la défense nationale* a été modifiée. Dans tous les cas, tel que l'a affirmé la Cour suprême du Canada, les recommandations doivent être objectives et équitables et dictées par l'intérêt public. Il est notamment clair que l'indépendance de la Cour militaire suppose qu'elle ne soit pas sujette à la supervision de la direction et de la gestion des Forces canadiennes.

L'indépendance judiciaire est caractérisée par trois éléments: l'inamovibilité, l'indépendance administrative et la sécurité financière. La *Loi sur la Défense nationale* prévoit que le juge militaire est nommé à titre inamovible, sous réserve d'une révocation motivée par le Gouverneur en conseil sur recommandation du Comité d'enquête sur les juges militaires. Un juge militaire demeure donc en poste jusqu'à l'âge de 60 ans, âge de la retraite obligatoire, ou jusqu'à demander d'être libéré des Forces canadiennes. Comme le fait valoir le gouvernement du Canada dans son mémoire, l'indépendance administrative vise la capacité de la cour de gérer les aspects administratifs

reliés aux causes que les juges instruisent. Elle est notamment assurée par les pouvoirs accordés au juge militaire en chef. La sécurité financière, pour sa part, vise à assurer au juge une rémunération suffisante pour permettre à la fois de recruter les meilleurs candidats à la magistrature et d'exercer leur charge libre de toute influence. Le paragraphe 165.34(2) de la *Loi sur la Défense nationale* prévoit que le Comité doit examiner la question de savoir si la rémunération des juges est satisfaisante. L'alinéa (2) est à l'effet qu'il doit prendre en considération un certain nombre de facteurs, notamment l'état de l'économie au Canada, y compris l'augmentation du coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale de l'administration fédérale; le rôle de la sécurité financière des juges militaires dans la préservation de l'indépendance judiciaire; le besoin de recruter les meilleurs officiers pour la magistrature militaire; et tout autre facteur objectif qu'il considère comme important. Le Comité doit donc faire son propre examen de la rémunération en fonction des facteurs prévus pour déterminer si elle est satisfaisante. Le Comité n'est pas lié par les décisions antérieures des autres comités, bien que celles-ci fassent partie du contexte dans lequel l'examen doit être effectué.

Il est à propos de mentionner que le rapport du Comité d'examen de la rémunération des juges de 2012 a conclu que la rémunération des juges militaires était inadéquate à cette époque. Après avoir exposé chacun des facteurs pertinents à prendre en considération, sa position par rapport à chacun d'eux, la majorité avait recommandé au gouvernement que la rémunération des juges militaires fasse l'objet d'une augmentation annuelle progressive pendant les quatre années de son mandat de telle sorte qu'à la fin de cette période, elle devienne équivalente à celle de tous les autres juges de nomination fédérale. Le commissaire Norman Sterling était toutefois dissident et, à son avis, la rémunération alors actuelle des juges militaires était adéquate et suffisante pour maintenir l'indépendance judiciaire. En réponse aux recommandations émises dans le rapport de 2012, le gouvernement a refusé la recommandation de la majorité et toute augmentation de traitement autre que l'indexation annuelle et l'indemnisation pour compenser l'abolition de l'accumulation des périodes admissibles au calcul des indemnités de départ. Tel que mentionné tout "plus tôt, le présent Comité ne part donc pas de zéro. Il ne fait pas fi des rapports et recommandations des comités antérieurs. Ces rapports font partie du contexte qui doit le guider. Il est cependant clair que si le Comité estime que les comités antérieurs n'ont pas réussi à recommander pour la période actuelle une rémunération adéquate, il peut procéder *de novo*. C'est d'ailleurs ce que la Cour suprême a affirmé dans l'affaire *Bodner v. Alberta* 2005 SCC 44. Or le Comité n'accepte pas que la rémunération accordée par le gouvernement suite au rapport de 2012 soit une rémunération adéquate. Le Comité a donc décidé d'établir sa position en fonction de la situation actuelle et récente, et notamment de l'évolution de la compétence des juges militaires. Comme le faisaient remarquer les membres du Comité de 2012, il n'est pas évidemment facile de déterminer ce qui doit être considéré comme adéquat. Les comités antérieurs

ont tenté de donner un contenu aux facteurs qui, selon la loi, doivent être pris en compte. Quatre facteurs spécifiques sont nommés dans la loi, mais il est important de noter que la loi prévoit aussi que le Comité doit tenir compte de « tout autre critère objectif qu'il pense applicable. » À cet égard, nous avons entendu des représentations précises concernant la charge de travail, les obligations en termes de déplacements, la formation spécialisée, le salaire des autres membres des forces canadiennes, le salaire des avocats, et avec plus d'insistance le fait que les candidats nommés ont choisi de travailler au sein de l'appareil militaire.

## II. Les facteurs à prendre en considération

### A. *Le facteur de nature économique*

Le représentant des juges fait valoir que ce facteur sert à déterminer s'il existe des empêchements à la capacité du gouvernement de payer une rémunération jugée adéquate. Selon les juges militaires, aucun facteur économique n'empêche le Comité de recommander la hausse de rémunération des juges militaires afin que cette dernière, par exemple, atteigne celle des autres juges fédéraux, et ce, dès le 1<sup>er</sup> avril 2015. L'économie actuelle est en pleine croissance, assise sur une base solide, et les perspectives sont positives. Selon les juges militaires, les données de la Banque du Canada dans son rapport sur la politique monétaire de janvier 2018 montrent sans aucun doute que le traitement proposé par les juges militaires ne saurait mettre en péril les autres engagements du gouvernement. Le budget et les plans d'action économique du gouvernement du Canada déposés à la Chambre des communes le démontrent amplement. D'ailleurs, les juges militaires font aussi valoir que la considération des facteurs économiques doit tenir compte de l'augmentation du coût de la vie et suggère une augmentation de traitement corrélative, en plus de tout correctif au traitement de base pour tenir compte des autres facteurs pertinents. Selon les juges ceci permet de protéger le traitement des juges de l'érosion de leur pouvoir d'achat par l'inflation.

Les représentants du gouvernement du Canada, pour leur part, sont d'avis que la situation économique actuelle est stable, et milite donc en faveur d'un *statu quo*, soit une augmentation annuelle en fonction de l'IREA. Le principal moteur de croissance économique est la consommation des ménages, mais celle-ci s'estompe en partie en raison des taux d'intérêt plus élevés et de l'atténuation des effets des mesures budgétaires récentes. Néanmoins les économistes prévoient que la croissance du produit intérieur brut réel sera en moyenne de 2 % pour la période 2017 à 2022 même si le déficit budgétaire demeure important. Le déficit budgétaire pour l'exercice financier 2016-2017 était de 17,8 milliards de dollars et le budget 2018 continue à prévoir des déficits sans indication du moment où l'on prévoit atteindre l'équilibre budgétaire. De façon générale, la preuve déposée montre que le facteur de nature économique n'a pas une incidence très importante sur la détermination du caractère adéquat

du salaire. Le gouvernement du Canada propose donc une simple augmentation, qu'il juge cependant importante, au salaire de base actuel.

### B. *La sécurité financière*

En ce qui concerne la sécurité financière liée à la préservation de l'indépendance judiciaire, la Cour suprême a établi que la rémunération des juges ne devrait pas baisser en dessous du niveau minimal nécessaire pour assurer et maintenir la confiance que le public leur accorde. Le représentant des juges nous a expliqué que le rôle et les responsabilités des juges sont *sui generis*. La magistrature occupe de ce fait une position unique dans la société, si bien qu'on doit tenir compte de ce caractère unique sous toutes ses formes. Il est donc acquis que la tâche du Comité consiste à examiner le niveau approprié de rémunération des juges en tenant compte de la nature particulière de leur rôle et des tâches qu'ils entreprennent.

Les représentants du gouvernement du Canada, pour leur part, sont d'accord pour affirmer que les juges militaires ne devraient pas recevoir un salaire tellement bas qu'il aurait pour effet d'amener une personne raisonnable et bien informée à conclure que le système canadien de justice militaire n'est pas indépendant. Ils font aussi valoir que la Cour suprême a aussi reconnu que des risques de manipulation et d'ingérence pourraient être associés à de trop grandes augmentations périodiques du salaire des juges. Un salaire trop élevé pourrait poser, en effet, un risque aussi grand qu'un salaire trop bas; ce facteur devrait donc aussi être pris en considération par le Comité. Le Comité comprend que le gouvernement semble dire qu'une augmentation substantielle pourrait être vue comme un exemple de favoritisme ou un avantage lié à l'exercice de la fonction, ce qui serait une autre forme de manipulation. Le Comité ne voit pas cela comme un danger si l'augmentation est recommandée par une instance indépendante et neutre dans le but de corriger une situation jugée inacceptable. Il faut comprendre qu'il y a une différence entre l'allocation d'une augmentation annuelle régulière et une mise à niveau. Ce dont il est question ici est une mise à niveau à la suite de la constatation que le salaire actuel n'est pas approprié. Dans la décision de la Cour suprême acceptant que les salaires de Postes Canada devaient être modifiés pour réaliser l'équité salariale entre les hommes et les femmes, il n'a jamais été question de l'incidence d'une augmentation trop importante survenant d'un seul coup Voir : *Alliance de la fonction publique du Canada c. Société canadienne des postes* [2011] 3 RCS 572.

Selon le gouvernement du Canada, la détermination de ce qu'est une rémunération satisfaisante doit se fonder sur une analyse objective du niveau de la rémunération qui permettrait à une personne raisonnable et bien renseignée de conclure que la magistrature est indépendante et n'est pas exposée à des pressions politiques exercées au moyen de la manipulation financière. Le gouvernement considère que la personne raisonnable et bien

renseignée saurait qu'en 2017 le salaire moyen d'un Canadien occupant un emploi était d'environ 50 759 \$. Dans ces circonstances, il soumet que cette personne arriverait à la conclusion que la rémunération actuelle des juges militaires (qui équivaut à presque cinq fois le salaire moyen) est plus que suffisante pour assurer l'indépendance judiciaire. De toute façon, argumente-t-il, le salaire versé aux juges militaires n'est pas si bas que ces derniers risqueraient d'être perçus comme vulnérables aux pressions politiques ou à la manipulation financière. Finalement, le gouvernement est d'avis que l'augmentation de 16 % qu'il propose à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015, suivi d'une indexation annuelle, permettra de maintenir l'indépendance des juges militaires et la confiance du public en la magistrature. Notons tout de suite que le Comité ne voit pas la pertinence du renvoi au salaire moyen des Canadiens pour décider de l'ajustement salarial qui serait nécessaire. À son avis, le salaire actuel n'est pas adéquat mais il n'a jamais été fixé en fonction du salaire moyen des Canadiens. Le Comité ne peut concevoir que ce soit là un indice raisonnable. L'analyse critique et contextuelle que le Comité mène doit plutôt prendre en compte les arguments concernant le bassin de recrutement, le niveau de spécialisation, les comparaisons avec le salaire des autres juges et les autres facteurs dont il sera question plus loin. Le Comité est d'accord que le salaire proposé par le gouvernement ne serait pas considéré par une personne raisonnable et bien renseignée comme étant inférieur à ce qui est requis pour satisfaire l'exigence d'indépendance. Il n'est cependant pas suffisant de se satisfaire de ce critère. Il existe, en effet, plusieurs autres critères et principes en cause, notamment celui de l'équité dans le traitement des juges fédéraux dont il faut tenir compte.

### *C. Le recrutement des meilleurs candidats*

Selon le représentant des juges, leur rémunération doit permettre d'inciter les meilleurs candidats émanant tant de la Force régulière et de la Force de réserve à s'intéresser et à accéder à la magistrature militaire. Quoiqu'il ne s'agisse pas du seul élément déterminant, selon lui, un des moyens pour attirer le plus grand nombre de candidats admissibles reste cependant la rémunération. L'existence d'une corrélation entre la capacité d'attirer des personnes talentueuses et une rémunération adéquate relève de l'évidence même. La rémunération ne doit pas être un obstacle à l'attrait des avocats militaires les plus méritants ainsi que des meilleurs avocats qui pratiquent le droit dans la vie civile et qui remplissent des fonctions autres que le droit militaire. Pour démontrer l'importance de cet argument, les juges expliquent que pour le concours tenu en 2011, 2 candidats provenaient de la Force réserve alors que pour le dernier concours, tenu en 2015, aucun candidat ne provenait de celle-ci. Selon eux, il y a donc peu d'intérêt de la part des avocats militaires et encore moins de la part des réservistes pour la fonction de juge ce qui montre que leur rémunération semble être un facteur important. Les juges ont voulu comparer le traitement des juges militaires avec celui des avocats de

la pratique privée et ont demandé à Monsieur André Sauvé, actuaire spécialiste en rémunération et avantages sociaux, d'expliquer la rémunération des avocats qui devraient constituer le bassin de recrutement de base à la magistrature en s'inspirant de l'approche suivie par l'ensemble des commissions d'examen de la rémunération des juges à ce jour. Monsieur Sauvé a d'abord identifié deux groupes cibles constitués du bassin des avocats œuvrant en pratique privée qui ont entre 35 et 46, et 47 et 54 ans, et qui ont déclaré un revenu annuel en 2014 inférieur à 60 000 \$ et/ou inférieur à 80 000 \$. Le fait de retenir les avocats âgés de 35 à 54 ans est important et cohérent avec l'historique de l'âge de nomination à la magistrature militaire. Quant à la décision de retenir les avocats ayant déclaré des revenus de plus de 60 000 \$, elle vise à exclure du bassin de recrutement les avocats à temps partiel, qui sont très peu susceptibles d'être des candidats valables pour diverses raisons, dont des choix de vie incompatibles avec la fonction. Monsieur Sauvé recommande donc de retenir aux fins de comparaison la rémunération des avocats se situant au 75<sup>e</sup> centile des groupes de comparaisons. Il ressort de son étude que la rémunération des juges militaires, même en tenant compte de la valeur du régime de retraite, s'éloigne substantiellement de la rémunération des avocats de la pratique privée susceptibles de faire partie du bassin de recrutement.

Les représentants du gouvernement, pour leur part, sont d'avis que le salaire actuel des juges militaires permet d'attirer les meilleurs candidats. Ils citent à cet égard les conclusions du comité de 2008.

Ils sont d'accord avec le principe que la rémunération doit permettre d'attirer les meilleurs candidats à intégrer la magistrature militaire et qu'elle doit être à l'image de la nature et du statut de la fonction. Ils soulignent toutefois que ce même comité a également reconnu que le salaire n'était pas le seul facteur d'attraction des meilleurs candidats vers la magistrature en général et vers la magistrature militaire en particulier. Selon les représentants du gouvernement, dans la réalité un examen du bassin de candidats à partir duquel les juges militaires sont sélectionnés et les salaires que ceux-ci recevaient avant leur nomination, démentent que la rémunération actuelle des juges militaires décourage les meilleurs candidats. Ils affirment que la spécialisation et les critères d'admissibilité propres à la magistrature militaire ont pour conséquence de restreindre de façon significative le bassin des candidats éligibles. Conséquemment, seule la rémunération des candidats éligibles est pertinente pour évaluer le critère de la capacité d'attirer les meilleurs candidats à la magistrature militaire. Le salaire d'un avocat de pratique privé qui n'est pas un officier des forces canadiennes depuis au moins 10 ans n'étant d'aucun intérêt aux fins du présent exercice, le gouvernement constate qu'en date du 1<sup>er</sup> janvier 2018, 74 avocats militaires de la Force régulière et 30 avocats militaires de la Force de réserve répondaient aux critères d'admissibilité et pouvaient poser leur candidature. Ces chiffres sont stables années après année. Le gouvernement note donc que tous les candidats admissibles ont un



salaires actuels inférieurs à celui d'un juge; ils font valoir que le salaire proposé par le gouvernement représente une différence respective de 59 254 \$, 104 686 \$ et 125 242 \$ avec le salaire de colonel, d'un lieutenant-colonel et d'un major. Cette constatation vaut pour les 30 avocats militaires de la Force de réserve admissibles qui sont titulaires de grades variant de capitaine à colonel. Le gouvernement n'a pas d'information au sujet de leur rémunération d'autres sources. Le gouvernement conclut donc qu'il est important de noter qu'aucune difficulté n'a été rencontrée pour attirer les meilleurs candidats afin qu'ils soumettent leur candidature à un poste de juge militaire.

L'argument principal du gouvernement est basé sur le fait que le bassin de recrutement pour les postes de la magistrature militaire est limité aux officiers des Forces canadiennes. Ceci ferait en sorte qu'il y aurait deux magistratures fédérales distinctes, ce qui militerait en faveur de la décision de ne pas combler l'écart salarial, tel que le demandent les juges. Les deux parties conviennent que le choix de faire carrière dans la magistrature n'est pas fait exclusivement ou même principalement en fonction de la rémunération. Toutefois, il est clair que le salaire permet d'attirer les meilleurs candidats. D'autre part, le salaire ne doit être tel qu'il ait un effet dissuasif sur des candidats potentiels. Cette question n'est pas facile à évaluer, tout simplement parce qu'il y a beaucoup d'autres variables qui ont sur chaque candidat une influence différente (par exemple l'obligation de déplacements fréquents). Dans le rapport du Comité de 2012, on explique que le gouvernement avait soutenu que les officiers de la Force de réserve qui n'habitent pas la région de la capitale nationale ne désirent peut-être pas y déménager et qu'ils ne souhaiteraient donc pas un poste déjugué militaire. Le Comité avait rejeté cet argument en expliquant que plusieurs cours imposent la résidence à Ottawa et que le fait pour un candidat de présenter sa candidature tenait plutôt à la décision de devenir juge et non d'entreprendre une carrière militaire. Le présent Comité remet en question l'argument du gouvernement voulant que le bassin réduit justifie un salaire moindre, même si les qualifications et fonctions du poste sont analogues à celle de tous les autres juges de nomination fédérale. Le Comité est d'avis que parmi les critères à considérer, il faut accorder une plus grande importance à la nature et à la fonction de juge qu'à la simple dimension du bassin des candidats. En effet, le même problème est soulevé quand on détermine que le juge de l'île du Prince-Édouard doit être payé le même salaire que celui de l'Ontario avec des charges de travail bien différentes.

#### *D. Les autres facteurs objectifs pertinents*

Selon les juges, le premier facteur additionnel à considérer est celui de la rémunération attribuée à d'autres personnes. Le représentant des juges s'est référé d'abord à la hiérarchie militaire et aux salaires prévus pour les différents grades des forces armées. Il a présenté un tableau des tarifs mensuels de mars 2017 et noté que certains officiers spécialistes bénéficient de taux de solde plus élevés. La conclusion de cette analyse est donc que la rémunération n'est pas

uniforme pour l'ensemble des spécialités et professionnels des forces canadiennes et ce nonobstant le grade du spécialiste ou du professionnel. En soulignant la valeur relative de la comparaison, les juges notent que dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (I.-P.-E.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, la Cour suprême a réitéré que la magistrature doit être isolée et paraître être isolée des débats politiques sur la rémunération des personnes payées par les fonds publics. Si la rémunération des juges fédéraux ne doit pas être liée aux salaires des fonctionnaires de l'État, il semble clair, selon les juges, que le salaire des juges militaires ne doit pas non plus être associé à celui des officiers de l'armée canadienne. Les juges ajoutent, selon les renseignements dont ils disposent, que le gouvernement accorderait un traitement équivalent à celui de juges des cours supérieures au Juge-avocat général (JAG). Ils constatent donc qu'en raison de leur statut particulier, deux officiers généraux, le Juge-avocat général et le Chef d'état-major de la défense (CEMD), sont rémunérés indépendamment de la grille de traitement des officiers de l'armée canadienne. Les juges affirment que suivant le raisonnement du gouvernement, la rémunération des juges militaires devrait à tout le moins être identique à celle des deux officiers généraux afin de reconnaître la valeur fondamentale, l'autorité et la spécificité de la justice militaire.

Selon le gouvernement cependant, il faut bien expliquer que le système de justice militaire est séparé et distinct du système de justice civile et possède ses propres caractéristiques juridiques. Le gouvernement souligne que le système de justice militaire est composé de deux types de tribunaux: les procès sommaires, et les cours martiales. La plupart des simples affaires disciplinaires sont traitées au niveau de l'unité au moyen d'un procès sommaire. Les procès sommaires sont présidés par le commandant, les officiers délégués ou les commandants supérieurs alors que les cours martiales sont présidées par les juges militaires. Il existe aussi deux types de cours martiales: la cour martiale générale et la cour martiale permanente. Tout ceci montre que les cours martiales suivent une procédure qui s'apparente à celle des cours criminelles et civiles. La cour martiale applique le code de discipline militaire et procède à la comparution, la prestation de serment et à l'interrogatoire des témoins. La production et l'examen des pièces, l'exécution des ordonnances et toutes autres questions relevant de la compétence de la cour sont identiques à celles des cours civiles. Les mêmes attributions qu'une cour supérieure de juridiction criminelle sont en outre prévues, notamment le pouvoir de punir l'outrage au tribunal. L'accusé et le ministre de la Défense nationale peuvent tous deux interjeter appel des décisions de la cour martiale auprès de la Cour d'appel de la cour martiale, un tribunal civil composé de juges de la Cour fédérale et de juges d'une cour supérieure. Le gouvernement souligne donc que les tribunaux militaires n'ont pas compétence pour juger les infractions de meurtre ou d'homicide involontaire coupable non plus que celles visées par les articles 180 à 283 du Code criminel lorsque celles-ci sont commises au Canada, et que les

juges militaires peuvent remplir d'autres fonctions. On note que dans l'exercice de leur fonction, les juges militaires voyagent à travers le Canada et à l'occasion voyagent à l'étranger pour présider une cour martiale selon l'endroit où se trouvent les membres des forces canadiennes. Entre le 1<sup>er</sup> avril 2015 et le 31 mars 2016, les juges ont présidé 47 cours martiales, dont 36 n'ont pas nécessité la tenue d'un procès. Ce nombre s'élevait à 56 pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2017, 39 des 56 cours martiales n'ont pas nécessité la tenue d'un procès complet. Au cours de l'exercice avril 2016 à mars 2017, la moyenne des jours de séance pour chacun des quatre juges militaires était de 3,80 jours par cour martiale. Ceci signifie que chaque juge militaire a siégé approximativement 53 jours au cours de l'exercice 2016-2017, soit l'équivalent de 4,43 jours par mois. Ces données sont fournies et interprétées par le gouvernement pour démontrer que la charge de travail des juges militaires serait moindre que celle des juges des cours supérieures fédérales. Or, l'argument fondé sur la charge de travail avait déjà été fait en 2012 et rejeté par le comité; nous sommes du même avis. La charge de travail varie en effet selon les provinces et les spécialités et ne change rien aux qualifications requises des juges ni au fait qu'ils occupent des postes permanents.

Le gouvernement a présenté ensuite ses arguments concernant la comparaison à faire avec les cours provinciales. Ayant aussi mentionné les fonctions des protonotaires, les avocats du gouvernement concluent qu'il existe d'importantes distinctions entre le rôle et les responsabilités des juges militaires et ceux des autres acteurs de l'appareil judiciaire canadien. Ils notent en particulier que les juges militaires ne sont investis d'aucun pouvoir en matière de révision ou d'appel, mais qu'ils président des procédures distinctes où ils traitent les infractions d'ordre militaire au sens de la *Loi sur la Défense nationale*, c'est-à-dire les infractions à cette loi, au Code criminel ou à une autre loi fédérale susceptible de discipline militaire; et les juges militaires n'ont pas compétence en matière civile. Le gouvernement est donc d'avis que la charge de travail et la nature des affaires des différents acteurs de l'appareil judiciaire sont des facteurs pertinents à être pris en compte par le Comité dans l'examen de ce qui constitue une rémunération satisfaisante pour les juges militaires. Le gouvernement fait donc valoir que le salaire ne doit pas uniquement être tributaire de l'appartenance à la magistrature fédérale. Il affirme plutôt que le salaire est une contrepartie pour le travail réellement effectué. C'est la raison pour laquelle, sans être déterminante, la charge de travail des différents juges et des protonotaires devrait être de prise en compte pour déterminer ce qui est une rémunération satisfaisante pour les juges militaires. Selon le gouvernement, la Cour suprême a ainsi refusé de comparer les salaires des juges de la cour provinciale du Nouveau-Brunswick avec celui des juges des cours supérieures en raison des considérations très diverses qui entrent en jeu dans la fixation de la rémunération des juges du fédéral. En particulier, la Cour aurait fait valoir que les salaires des juges de la Cour supérieure sont fixés par

rapport un bassin de candidats qui est beaucoup plus vaste et diversifié, et réparti sur un large territoire, et que les salaires sont établis pour éviter un effet dissuasif du point de vue du recrutement dans les grands centres urbains du pays. Selon le gouvernement, le même raisonnement s'applique pour la fixation de la rémunération des juges militaires. Cependant, de l'avis du Comité, on doit constater que le bassin de recrutement très limité n'est pas comparable à celui des juges de nomination fédérale ou des juges des cours provinciales. Le Comité ne peut donc pas accepter ce raisonnement. Tel que mentionné plus haut, le bassin des candidats pour chaque province varie énormément. Les facteurs retenus pour déterminer le salaire des juges des cours provinciales diffèrent aussi d'une province à l'autre. Il serait extrêmement difficile, pour ne pas dire carrément impossible, de justifier le choix d'une province plutôt que l'autre pour établir une comparaison valable. Si le gouvernement du Canada accepte une rémunération égale pour les juges qui œuvrent dans différentes provinces ou encore dans des tribunaux spécialisés, il est difficile de comprendre pourquoi, par principe, il en irait différemment pour la cour militaire.

### III. La proposition du gouvernement

Le gouvernement propose de fixer le salaire des juges militaires à 267 000 \$ à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015, ce qui représente un réajustement de 16 %. Dans son argumentation le gouvernement explique que le niveau de rémunération des juges puînés de nomination fédérale était de 308 600 \$ au 1<sup>er</sup> avril 2015. Ce salaire a été augmenté de 1,7 % à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016. Le gouvernement expose ensuite la liste des salaires des juges des cours provinciales en 2016; la moyenne pondérée s'établit à 263 927 \$. Le gouvernement explique ensuite que le salaire des protonotaires s'établit à 80 % du traitement des juges de la cour fédérale, soit 251 280 \$. Se référant ensuite au cas des employés de la fonction publique en général, il affirme que l'augmentation économique pour les deux prochaines années financières est de 1,25 %. Dans le cas des avocats du gouvernement, l'augmentation serait de 2,25 % en 2016-2017 et de 1,25 % pour l'année suivante. En ce qui concerne les salaires accordés aux avocats militaires, on constate que pour les capitaines et les majors l'augmentation était de 0,5 % en 2014-2015 et 2015-2016; pour les lieutenant-colonels et les colonels, la même augmentation était accordée pour ces deux années. En 2016-2017 les capitaines et majors n'ont reçu aucune augmentation alors que les lieutenant-colonels et les colonels obtenaient une augmentation de 10,68 %. De l'avis du gouvernement, donc, le rajustement apporté à la rémunération des juges devrait tenir compte des augmentations accordées au sein du gouvernement fédéral, incluant celles octroyées aux officiers qui sont appelés à devenir des candidats à la magistrature fédérale. Le gouvernement soutient que le salaire des juges militaires ne peut pas être déterminé en fonction d'un unique élément de comparaison; il insiste cependant sur le fait que le bassin de candidats est un

facteur utile puisqu'il offre un point de référence établissant le lien entre l'intérêt des candidats et leur salaire au moment où il pose leur candidature.

Le gouvernement conclut donc que l'ajustement salarial proposé tient compte de tous les facteurs énoncés dans la *Loi sur la Défense nationale* et est raisonnable. La stabilité de l'économie canadienne, le fait que la rémunération actuelle des juges ne mette pas en péril leur indépendance judiciaire et que la magistrature militaire soit en mesure de recruter les meilleurs candidats démontrent que la rémunération actuelle des juges se situe à un niveau satisfaisant. En outre, un examen du rôle, des responsabilités et de la rémunération des groupes de comparaisons identifiés indique qu'une augmentation salariale de la nature de celle proposée est dans l'intérêt public. Elle permet de consacrer le rôle unique des juges militaires au sein de la magistrature canadienne et de conserver une certaine cohérence avec la rémunération des autres membres de la magistrature.

#### IV. La proposition des juges

Les juges militaires insistent d'abord sur le fait qu'ils font bel et bien partie de l'ensemble des juges de nomination fédérale. Ils estiment que c'est là un élément essentiel et fondamental dont doit tenir compte le Comité. Ils souhaitent que le Comité tienne compte des motifs invoqués par le gouvernement pour refuser de mettre en œuvre les recommandations du comité de 2012, lesquelles reposaient essentiellement sur l'appréciation du gouvernement des circonstances économiques tout à fait exceptionnelles qui prévalaient à ce moment ainsi que sur le choix d'un seul facteur de comparaison de rémunération par le comité dans son analyse. Les juges militaires remarquent que le gouvernement avait aussi évoqué dans sa réponse que le comité n'avait pas, à ses yeux, suffisamment justifié ses recommandations. Les juges sont en profond désaccord avec les reproches du gouvernement à cet égard et exhortent le présent Comité à rédiger ses recommandations de façon à éviter toute ambiguïté et tout éventuel faux-fuyant de la sorte.

Les juges militaires soumettent que le traitement des juges militaires doit être fixé en tenant compte de la rémunération des autres acteurs du système de justice fédérale. Ce traitement devrait se situer au même niveau que celui des autres juges de nomination fédérale. Le traitement du juge de nomination fédérale est selon eux le comparateur le plus approprié pour fixer leur traitement. Les juges militaires ont décrit de façon détaillée la compétence, le rôle et leurs fonctions et affirment que la fonction de juge militaire se compare aisément à celle des autres juges de nomination fédérale. Ils affirment que ce point a même été accepté par le gouvernement fédéral dans son mémoire de 2012. Les juges militaires soumettent qu'en plus d'exercer les mêmes fonctions, ils suivent la même formation que les autres juges de nomination fédérale par le biais de l'Institut national de la magistrature. Ils participent en

outre à plusieurs conférences et colloques autant à titre de participants que de panélistes, et leurs interventions sont aussi sollicitées en raison de leur expertise que ce soit au sein du Conseil canadien de la magistrature sur des questions portant sur les instructions aux jurés qu'au sein du Forum des juges de l'Association du Barreau canadien. Ils citent le rapport de 2012, à la page 10 où on peut lire ceci : « *Si on accepte que les juges militaires sont tout aussi qualifiés que les autres juges de nomination fédérale, il est étonnant de constater que parmi plus d'un millier d'entre eux, seulement quatre touchent une rémunération moindre, vu que tous ces juges sont, payés sur les mêmes fonds publics. À notre avis, la question au cœur du présent processus est de déterminer si les juges militaires ont les mêmes qualifications et exercent des fonctions analogues à celles des autres juges des tribunaux supérieurs et, dans l'affirmative, s'il ne devrait pas par conséquent toucher une rémunération équivalente. Le motif de leur exclusion du système des tribunaux à titre de participants à part entière ne nous a pas été exposé à notre satisfaction.* » En définitive, les juges militaires affirment qu'un écart de 31 % dans les salaires ne peut s'expliquer ni se justifier par l'application des critères dont le Comité doit tenir compte en vertu de l'article 165.34 (2) de la *Loi sur la Défense nationale*.

#### V. Les recommandations

Le Comité a pris en considération tous les arguments des parties et a soigneusement examiné tous les documents mis en preuve. Il a entendu le témoin des juges et les plaidoiries des deux parties. Il a lu les rapports des Comités antérieurs. En fin de compte son rôle est donc de porter un jugement en appliquant tous les critères prévus dans la loi.

Le Comité considère en premier lieu que les conditions économiques ne posent aucun obstacle à l'établissement d'une rémunération suffisante, ce que d'ailleurs le gouvernement accepte. En second lieu, concernant le rôle de la sécurité financière pour la préservation de l'indépendance judiciaire, le Comité reconnaît que le salaire proposé par le gouvernement serait suffisant pour garantir l'indépendance judiciaire. Le Comité est cependant d'avis qu'il ne faut pas se contenter du minimum requis à cette fin et qu'il est impossible de fixer le traitement adéquat en fonction de cette norme seulement. Le Comité est convaincu que tout candidat est avant tout motivé par le désir devenir juge et donc par la fonction même. En troisième lieu, le besoin de recruter les meilleurs officiers pour la magistrature militaire, il est évident que le salaire n'est pas le facteur déterminant. Par contre, le salaire ne doit pas décourager les meilleurs candidats. Le Comité est d'accord que la proposition du gouvernement serait satisfaisante. Toutefois, il serait inapproprié de décider du salaire adéquat seulement en fonction de ce critère. Lorsque l'on considère les candidatures à des postes au sein des cours supérieures, les salaires offerts ne vont pas nécessairement décourager les meilleurs candidats, mais leur niveau ne semble pas être fixé dans le but d'attirer des candidats puisque le nombre de

candidats est déjà suffisant dans tous les cas. Il a d'ailleurs déjà été démontré qu'un très grand nombre de candidats vont obtenir un salaire bien supérieur à celui qu'ils ont déjà. Il n'y a pas de différence à établir dans le cas des juges militaires. Notre détermination concernant ce critère est tout simplement d'accepter qu'un salaire approprié en est un qui permet le recrutement raisonnable et stable.

En quatrième lieu, le Comité est d'avis que la rémunération des juges militaires devrait faire l'objet d'une augmentation visant à leur fournir un salaire équivalent à celui des autres juges de nomination fédérale. Le Comité considère, après examen de l'ensemble des facteurs, qu'il n'existe aucune raison justifiant d'offrir un salaire moindre au juge militaire alors qu'il a une formation équivalente aux autres juges fédéraux et qu'il exerce des fonctions analogues. Le juge exerce ses fonctions dans un autre contexte que les autres juges fédéraux, soit le contexte militaire, mais cela n'est pas suffisant pour écarter le fait que son rôle reste celui de juge. Le fait qu'il s'agisse d'un tribunal spécialisé (comme par comparaison la Cour de l'impôt) non plus. Le salaire et les attributions des autres membres des forces canadiennes ne devraient donc pas avoir d'incidence sur la rémunération des juges puisqu'ils exercent des fonctions qui ont un caractère particulier, et se distinguent des fonctions des autres membres des forces canadiennes.

Il est donc proposé que le traitement des juges militaires soit corrigé afin qu'il se situe au même niveau que celui des juges de nomination fédérale à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015. Une fois le correctif de base effectué, il devrait être indexé à compter du 1<sup>er</sup> avril 2016 et annuellement par la suite selon l'indice de l'ensemble des activités économiques du Canada selon une formule analogue à celle prévue à l'article 25(2) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. (1985), ch. J-1.

Il a été question de quelques autres indemnités, dont celle de la tenue vestimentaire civile. Le gouvernement a proposé par souci d'équité d'intégrer un montant équivalent à celui de l'indemnité de tenue civile à la rémunération de l'ensemble des juges militaires. Il a aussi été question de la rémunération des juges militaires de réserve de classe a et b. L'inscription d'un officier de la force réserve au tableau des juges militaires lui permet de siéger à titre de juge à temps partiel ou de façon ponctuelle. Le gouvernement propose d'établir la rémunération de la même façon que celle des autres membres de la réserve, mais basée sur le salaire d'un juge militaire. Le gouvernement propose également que les montants prévus soient indexés annuellement de la même manière et en même temps que la rémunération des juges militaires de la Force régulière. Le Comité accepte de faire siennes ces deux recommandations. L'indemnité additionnelle du juge en chef ne devrait pas être changée.

Il a enfin été question de l'indemnité des faux frais. Le Comité est d'avis que l'indemnité devait être la même que celle qui est accordée aux juges des cours supérieures à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018.



Hon. Michel Bastarache, C.C., Q.C.



Hon. Jean-Louis Baudouin, Président



James Edward Lockyer, Q.C