

OSGOODE HALL LAW SCHOOL
Université York
MÉMOIRE

PRIVILÉGIÉ ET CONFIDENTIEL

À : M. Richard Drouin, O.C., c.r.
Président, Commission d'examen sur la rémunération des juges

DE : Patrick J. Monahan

OBJET : *Assurance-vie collective proposée*

DATE : 28 avril 2000

1.0 Introduction

1.1 Pour faire suite à votre demande, ce mémoire présente mon opinion sur la question suivante :

dans le contexte des avantages de l'assurance-vie proposée par la Conférence canadienne des juges et par le Conseil canadien de la magistrature, quelles sont les répercussions de l'art. 15 de la *Charte* quant à l'option de « non-participation » pour les juges actuellement en poste ?

1.2 Tel que cela a été convenu, l'objet de cet avis est de donner aux commissaires mon opinion afin de déterminer s'il serait justifié d'effectuer des recherches et des analyses plus poussées sur la question.

2.0 Test de l'article 15

2.1 Tel que je l'ai expliqué dans la lettre du 28 avril 2000 qui traitait du critère d'admissibilité à la pension prévu à l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi sur les juges*, la Cour suprême du Canada a élaboré un test en trois étapes qui permet d'évaluer les actions pour atteinte aux droits à l'égalité fondées sur l'article 15 de la *Charte*. Le test porte sur les trois points suivants :

- a. La loi a-t-elle pour effet d'imposer une différence de traitement entre le demandeur et d'autres personnes ?
- b. La différence de traitement est-elle fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou sur des motifs analogues (c.-à-d. ceux expressément mentionnés à

l'article 15 ou des motifs analogues à ceux mentionnés) ?

- c. La loi en question a-t-elle un objet ou un effet discriminatoire au sens de la garantie d'égalité ?

(Voir, de façon générale, *Law c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497 (ci-après *Law*) au paragraphe 88.) L'analyse qui suit doit être lue conjointement avec l'analyse de l'affaire *Law* que j'ai rédigée dans la lettre du 18 avril 2000 (celle-ci ne sera pas répétée dans le présent avis).

3.0 Options existantes en matière d'assurance-vie

- 3.1 En vertu du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique (RACGFP), les juges actuellement en poste ont la possibilité de souscrire à une assurance-vie à leurs frais. L'indemnité de base de ce régime correspond à une prestation équivalente à 100 % du salaire annuel qui est versée jusqu'à l'âge de 60 ans. Le régime prévoit par la suite une diminution de 10 % de la prestation initiale annuelle à compter de 61 ans. Lorsque le participant atteint l'âge de 69 ans, l'indemnité n'est plus que de 10 %; elle se maintient à ce niveau jusqu'à la retraite, où elle est réduite à zéro. Il n'y a pas d'exigence médicale pour bénéficier de l'indemnité d'assurance-vie de base.
- 3.2 En vertu du RACGFP, les juges ont également la possibilité de souscrire, à leurs frais, à une assurance-vie complémentaire. L'indemnité équivaut à 100 % du salaire annuel et diminue de la même façon lorsque le participant atteint l'âge de 61 ans. L'assurance-vie complémentaire est sujette à une preuve d'assurabilité du participant.
- 3.3 Les assurances-vie de base et complémentaire font partie de ce qui est appelé le « régime principal » en vertu du RACGFP. L'achat d'une police pour ceux qui bénéficient du régime principal et qui y sont admissibles est facultatif. Les primes varient en fonction de l'âge et du sexe du participant (voir l'annexe 1 ci-jointe qui présente un sommaire des primes pour différentes catégories prévues par le RACGFP.) Puisque l'assurance-vie du régime principal est à la charge de l'employé, elle ne donne pas lieu à un avantage imposable en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (« LIR »).
- 3.4 Le régime principal prévu par le RACGFP offre également aux participants la possibilité de souscrire à une police d'assurance-vie pour les personnes à charge, ainsi qu'à une assurance en cas de décès ou de mutilation par accident et à une assurance-invalidité de longue durée (AILD). Les renseignements fournis par la Commission ne me permettent pas de déterminer si les juges ont actuellement la possibilité de souscrire à ces garanties complémentaires.
- 3.5 Il existe également, en vertu du RACGFP, un « régime supérieur » qui est financé par l'employeur. Il s'agit d'un régime d'assurance-vie collective offert aux personnes nommées par décret dont l'indemnité équivaut à 200 % du salaire annuel. Puisque cette

assurance est financée par l'employeur, l'avantage est imposable en vertu du paragraphe 6(4) de la *LIR*. Le règlement 2700 de la *LIR* prévoit que l'impôt sur l'avantage est un montant fixe de 1000 \$ d'assurance-vie par participant du régime collectif. Ce montant est calculé en fonction des primes payées pour l'assurance. Les participants au régime supérieur ont également le droit de demander l'assurance-vie complémentaire du régime principal (c.-à-d. l'équivalent de leur salaire en plus) à leurs frais.

- 3.6 Les primes pour une assurance-vie de base du régime supérieur ne varient pas en fonction de l'âge et du sexe. Comme l'indique l'annexe A ci-jointe¹, elles constituent plutôt une prime mensuelle fixe de 0,25 \$ par tranche de 1000 \$ d'assurance. Les actuaires avec qui j'ai parlé de cette question m'ont indiqué que les primes fixes de ce type sont répandues parmi les régimes d'assurance collective financés par l'employeur.
- 3.7 Il en résulte que dans les régimes d'assurance-vie collective, il y a nécessairement un certain interfinancement des participants plus âgés par les participants plus jeunes et des hommes par les femmes. Cela s'explique par le fait que le taux de mortalité, et donc le risque que représentent les jeunes et les femmes, est inférieur aux risques associés respectivement aux personnes plus âgées et aux hommes. Malgré ces différences, l'assurance-vie financée par l'employeur donne lieu aux mêmes avantages imposables pour tous les membres, peu importe l'âge et le sexe (d'où l'interfinancement décrit plus haut).
- 3.8 Le régime supérieur d'assurance-vie financé par l'employeur est facultatif. Si j'ai bien compris (d'après les discussions que j'ai eues avec les actuaires), ceux qui décident de ne pas participer au régime peuvent changer d'avis et y souscrire après cinq ans, en présentant une preuve d'assurabilité.
- 3.9 En plus des avantages prévus dans le RACGFP, j'ai compris qu'il y avait également des régimes d'assurance-vie collective également offerts à tous les fonctionnaires en vertu de la Partie II de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (la « *LPFP* »). La Partie II de la *LPFP* fournit des prestations supplémentaires de décès (« *PSD* ») équivalentes à 200 % du salaire annuel du participant.
- 3.10 Les PDS sont une assurance-vie collective. Les participants doivent cotiser au Trésor 0,05 \$ par mois pour chaque tranche de 250 \$ d'avantage du participant. La valeur des cotisations ne varie pas en fonction de l'âge et du sexe, ce qui donne lieu à l'interfinancement des personnes plus âgées et des hommes par les jeunes et les femmes, comme l'explique le paragraphe 3.7.
- 3.11 Contrairement au RACGFP (participation facultative), le régime d'assurance-vie

¹Voir « Taux de primes mensuelles au 1^{er} janvier 2000 du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique (RACGFP) ».

collective prévue par la *LPFP* est obligatoire pour pratiquement tous les employés de la fonction publique fédérale (tous les employés d'un ministère ou de la direction du gouvernement du Canada), sauf quelques rares exceptions (voir les articles 47(1) et 53 de la *LPFP*).

4.0 Assurance-vie proposée pour les juges

- 4.1 Le mémoire mixte de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature propose que les juges soient inclus dans le régime supérieur financé par l'employeur et prévu par le RACGFP. Le gouvernement du Canada s'est toutefois opposé à cette proposition; il prétend que le fait d'inclure les juges dans le régime supérieur aurait pour effet d'augmenter les primes payées (ainsi que l'avantage imposable) de chaque participant (voir *Soumission du gouvernement du Canada présentée à la Commission d'examen sur la rémunération des juges* (20 décembre 1999) au paragraphe 54).
- 4.2 Dans sa soumission, le gouvernement évoque la possibilité d'établir un régime d'assurance-vie autonome pour la magistrature, au sein du RACGFP, qu'il financerait. Selon le gouvernement, le problème soulevé par cette solution réside dans le fait qu'elle est exposée à la critique voulant que les jeunes femmes juges qui participent au régime interfinanceraient les hommes juges plus âgés. L'avantage imposable pour les jeunes femmes juges pourraient mettre celles-ci dans une situation pire que si elles achetaient une garantie avec leurs propres fonds (voir *ibid*, paragraphe 57, et l'annexe 19). Le gouvernement a laissé entendre qu'il existait d'autres structures de régimes qui fournissaient une garantie de façon plus équitable. Il n'a pas mentionné quelles étaient ces structures de régimes.
- 4.3 Pour essayer de trouver une solution à ce problème, la Conférence et le Conseil ont suggéré de créer un groupement distinct exclusivement composé de juges au sein du régime supérieur, dans le RACGFP. Cela éliminerait toute possibilité d'interfinancement entre les juges et les autres membres du régime. Ils ont également proposé de donner, à la mise en œuvre du régime, une option unique de retrait aux juges actuellement en poste (voir la *Soumission de réponse de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature*, 21 janvier 2000, p. 13-14). Cependant, les juges nommés après l'implantation du régime seraient contraints d'y participer, ce qui donnerait lieu à l'interfinancement des hommes plus âgés par les femmes plus jeunes, tel que je l'ai décrit plus haut.

5.0 Questions sur l'article 15 relatives à l'assurance-vie

- 5.1 Il faut d'abord déterminer la nature du problème éventuel relatif à l'article 15 qui pourrait soulever la proposition du paragraphe 4.3. Il existe deux approches qui pourraient permettre de penser que la proposition crée une « inégalité » et donner lieu à une action pour discrimination fondée sur l'article 15 :

- a. le fait que seuls les juges actuellement en poste auraient la possibilité de ne pas participer au régime et non les juges nommés après la mise en œuvre du régime peut être perçu comme discriminatoire envers les futurs juges;
 - b. le fait que les femmes participantes plus jeunes interfinanceraient les hommes participants plus âgés (comme je le décris plus haut) et le fait que la participation au régime serait obligatoire pour les futurs juges peuvent être considérés comme discriminatoires envers les jeunes femmes juges.
- 5.2 À mon avis, la différence de traitement décrite au paragraphe 5.1(a) ne constitue pas un cas qui pourrait donner lieu à une action fondée sur l'article 15, et ce pour deux raisons.
- 5.3 Premièrement, la Cour suprême du Canada a clairement indiqué que seule la discrimination fondée sur les motifs énumérés ou des motifs analogues peut permettre une action fondée sur l'article 15. La différence de traitement décrite au paragraphe 5.1(a) concerne les juges actuellement en poste et ceux nommés après la mise en œuvre du régime. La catégorie de juges qui sont sujets à un traitement moins favorable (ceux nommés après l'implantation du régime d'assurance-vie) comprendrait des hommes et des femmes d'âges différents. Il semble donc difficile qu'ils soient considérés comme un groupe ou une catégorie de personnes visés par l'un des motifs énumérés ou analogues de l'article 15. Par ailleurs, puisque la différence de traitement n'est pas imposée en fonction des motifs énumérés ou analogues, elle ne peut donner lieu à une action pour discrimination fondée sur l'article 15.
- 5.4 Le deuxième élément important relatif à cet argument de l'article 15 est à l'effet qu'il est courant, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, de permettre aux titulaires d'une charge de ne pas accepter les modifications des modalités et des conditions relatives à sa charge ou à son emploi. Cela s'explique par le fait qu'un employeur n'a pas le droit de changer unilatéralement les modalités et les conditions de la nomination ou de l'embauche.
- 5.4.1 Pour illustrer cette approche, on peut citer en exemple la façon dont l'obligation pour un juge de cotiser à un régime de pensions a été instaurée. Les juges nommés avant l'entrée en vigueur des modifications n'étaient pas obligés de cotiser de la même façon que les juges nommés après.
- 5.4.2 La différence de traitement a été contestée par un juge qui a été nommé après la présentation des modifications, mais avant que la nouvelle loi n'entre en vigueur. Pour contester ces mesures, il s'est fondé, entre autres, sur le fait qu'il était contraire à la garantie d'« égalité devant la loi », prévue dans la *Déclaration canadienne des droits*, de faire de la discrimination à l'aide d'une loi envers les juges nommés après la présentation de celle-ci. Dans l'arrêt *R. c. Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56, la Cour suprême du Canada a rejeté cet argument et a confirmé la validité de l'obligation de cotiser au régime

des futurs juges.

5.4.3 Ainsi, même si la différence de traitement entre les juges nommés avant une certaine date et ceux nommés après était considérée comme une différence fondée sur les motifs énumérés ou analogues, elle ne constituerait probablement pas de la « discrimination » au sens de la définition donnée par la Cour suprême (voir l'analyse aux pages 20-22 de la lettre du 18 avril 2000 portant sur l'alinéa 42(1)(a) et l'interprétation par la Cour du terme « discrimination »).

5.5 Le problème présenté au paragraphe 5.1(b) concerne l'allégation de différence de traitement fondée sur des motifs énumérés (le sexe et l'âge); il pourrait donner lieu à une action fondée sur l'article 15 qui pourrait être justifiée (en prenant pour acquis que les autres critères sont remplis).

6.0 Différence de traitement selon l'âge et le sexe

6.1 Il y a plusieurs obstacles de taille qui doivent être surmontés pour que l'action fondée sur l'article 15 de la *Charte* et présentée au paragraphe 5.1(b) soit accueillie.

6.2 La première difficulté provient du fait que la discrimination découle de la clause d'une garantie financée par le gouvernement et visant une catégorie déterminée de personnes. Les cas où les régimes d'indemnisation du gouvernement ont été contestés en vertu de l'article 15 de la *Charte* avec succès concernaient des causes où les personnes étaient exclues des avantages en question (voir les cas traités dans la lettre du 18 avril 2000 aux pages 6 à 8). L'action qui est visée ici est assez différente et présente de nouveaux aspects. La demande concerne une allégation de discrimination fondée sur le fait que la personne est obligée de recevoir une prestation du gouvernement qu'elle préférerait ne pas avoir. On prétend que la discrimination provient du fait que la prestation fournie donne lieu à une obligation en termes d'impôt qui est supérieure au « coût réel » de l'avantage dans le cas de certains participants à différents moments dans le temps. Dans l'ensemble, la prestation est un avantage réel pour l'ensemble des participants et constitue probablement un avantage net pour chaque participant si l'on tient compte de la répercussion de l'avantage sur l'ensemble de leur carrière, plutôt que de ne considérer que les premières années. Voir plus loin pour plus de détails sur ce point.

6.2.1 À première vue, il semble problématique d'argumenter que le coût en impôt de tous les programmes d'indemnisations gouvernementaux doit être égal ou supérieur au « coût réel » de l'avantage, calculé sur une base actuarielle, pour tous les participants à tout moment. Cette proposition aurait des répercussions importantes et pourrait remettre en question la validité constitutionnelle de nombreux régimes d'avantages sociaux très répandus au sein du gouvernement.

6.2.2 Comme je l'explique dans ma lettre du 18 avril 2000, les actions pour atteinte aux droits

à l'égalité sont comparables par nature. En effet, le demandeur doit démontrer qu'il est victime d'une différence de traitement comparativement à d'autres personnes et que cette différence est discriminatoire. Dans le présent cas, l'argument qui serait utilisé consiste à dire que les jeunes femmes participant à ce programme d'avantages sociaux ne reçoivent pas les mêmes avantages que les hommes participants plus âgés. Le régime d'avantages sociaux du gouvernement ne fournirait pas le même niveau d'avantages imposables à tous les groupes, ou aux hommes et aux femmes, ce qui serait une violation de l'article 15.

- 6.2.3 Je ne connais aucun autre cas où ce type d'argument a permis de démontrer qu'il y avait violation de l'article 15. Comme je l'indique au paragraphe 6.2, les actions de contestation de régimes d'avantages sociaux gouvernementaux en vertu de l'article 15 qui ont été accueillies ont été instituées par des personnes qui étaient exclues des avantages ou qui s'y voyaient refuser l'accès. Les tribunaux n'ont jamais déclaré que tous les régimes d'avantages sociaux du gouvernement devaient fournir des avantages imposables égaux à tous les groupes d'une société et ce, pour la raison bien évidente qu'une telle exigence rendrait la majorité des régimes d'avantages sociaux du gouvernement inconstitutionnels.
- 6.3 L'aspect nouveau de l'argument dans le présent cas concerne le financement des avantages en question. On ne demande pas au participant de cotiser directement. On prétend que la discrimination provient du fait que l'avantage imposable qui résulte des clauses du régime est supérieur au « coût réel » de l'avantage dans le cas de certains participants.
 - 6.3.1 La proposition voulant que le coût aux fins de l'impôt de tous les régimes d'avantages sociaux doit être égal ou supérieur au « coût réel » de l'avantage dans le cas de tous les participants à tout moment exige une méthode de calcul du « coût réel » de l'avantage. L'annexe 19 de la soumission du gouvernement, datée du 20 décembre 1999, contient la feuille de calcul B qui semble fournir ces calculs dans un tableau intitulé « Gains (pertes) annuels relatifs au régime financé obligatoire ». Ces calculs sont fondés sur la comparaison entre le « coût annuel réel de la garantie » pour une femme juge nommé à 40 ans et l'obligation fiscale qui résulte du fait d'offrir l'avantage imposable en vertu du régime obligatoire.
 - 6.3.2 La colonne « coût annuel réel de la garantie » indique comme coût des demandes 356 200 \$ en garantie, en utilisant les hypothèses relatives à la mortalité de la population des juges. Toutefois, il semble que, selon les discussions que j'ai eues avec les actuaires, aucun juge ne puisse se procurer en ce moment des assurances à ces taux.
 - 6.3.3 Les primes, par exemple, que les femmes juges paient actuellement pour l'assurance-vie en vertu du RACGFP sont considérablement supérieures que celles définies à la colonne « coût annuel réel de la garantie » de la feuille de calcul B. Selon mes calculs (fondés sur les primes définies dans l'annexe A, Assurance-vie de base et assurance-vie

complémentaire en vertu du régime principal prévu par le RACGFP, assurance-vie que les juges ont actuellement la possibilité de se procurer), une femme juge de 56 ans qui désire acheter une assurance-vie au coût de 356 200 \$ paierait actuellement environ 1217 \$ par année (et non 784 \$ comme l'indique la feuille de calcul B de l'annexe 19). Ce montant se calcule de la façon suivante :

- a. 662,16 \$ par année pour 178 000 \$ d'assurance-vie de base (une fois le salaire) selon une prime mensuelle de 0,31 \$ par tranche de 1000 \$ d'assurance;
- b. 555,36 \$ par année pour 178 000 \$ d'assurance-vie complémentaire (une fois le salaire) selon une prime de 0,26 \$ par tranche de 1000 \$ de salaire. Notez que la prime pour l'assurance-vie complémentaire est inférieure en raison de l'exigence médicale de la garantie.

6.3.4 Il semble donc que cette femme juge de 56 ans serait plus avantagée en vertu du régime financé obligatoire qu'elle ne l'est présentement avec l'option d'achat d'assurance prévu par le RACGFP. Elle obtiendrait une garantie plus élevée à un coût inférieur. Ses frais diminueraient d'environ 100 \$ par année et elle ne serait pas obligée de remplir certains critères médicaux. De plus, l'assurance du régime obligatoire demeure à 356 200 \$ jusqu'à la retraite, auquel moment il diminue à 25 % des avantages jusqu'au décès (ce régime doit être comparé avec celui existant en vertu du RACGFP qui, tel qu'il est décrit plus haut, diminue de 10 % lorsque le participant atteint l'âge de 61 ans et est anéanti au moment de la retraite). Bien sûr, le régime obligatoire ne prévoit pas d'augmentation de l'avantage imposable avec l'âge de la participante, contrairement au régime du RACGFP, où les primes augmentent avec l'âge.

6.3.5 Je ne comprends pas bien pourquoi il est nécessaire ou approprié, pour les besoins constitutionnels, de calculer le « coût annuel réel de la garantie » comme le fait l'annexe B et non à partir d'autres méthodes, telles que la méthode qui calcule ce qu'un juge paierait aujourd'hui en vertu du RACGFP.

6.4 Malgré tout et peu importe la façon dont le « coût réel » de l'assurance est calculé, le fait demeure qu'il y aura toujours un certain interfinancement des hommes juges plus âgés par les jeunes femmes juges, car cet interfinancement est inhérent aux régimes d'assurance-vie collective. Ne pourrait-on pas dire qu'il constitue de la discrimination au sens de l'article 15 ?

6.4.1 La difficulté la plus évidente relative à l'argument tient du fait que celui-ci met l'accent sur les gains ou les pertes nets d'un participant à un moment donné seulement, c'est-à-dire durant leurs jeunes années. Toutefois, lorsqu'une personne décide de participer à un régime d'assurance-vie collective (en prenant pour acquis que l'option est facultative), elle ne tient pas compte seulement des coûts et des avantages nets dans la ou les premières années de participation au régime. Elle regarde plutôt à long terme et réalise que la valeur de l'assurance augmentera alors que l'avantage imposable demeurera le même. Ainsi, il est logique pour une personne jeune de choisir de participer au régime, si

les pertes nettes dans les premières années de participation sont plus que compensées par les gains nets dans les années futures.

- 6.4.2 L'autre difficulté soulevée par l'argument est justement que ce type d'interfinancement est une caractéristique inhérente à tous les régimes d'assurance-vie collective. Comme je l'expliquais précédemment, ces régimes fournissent en général une prime fixe par tranche de 1000 \$ d'assurance-vie pour tous les membres, peu importe l'âge et le sexe. Lorsque le régime d'assurance-vie collective est financé par le gouvernement, il donne lieu au même avantage imposable par tranche de 1000 \$ d'assurance-vie, comme le prévoit la *LIR*. Ainsi, si l'interfinancement des hommes juges plus âgés par les jeunes femmes juges, engendré par le régime d'assurance collective financé par le gouvernement, était considéré comme incompatible avec l'article 15, cela rendrait invalides les conventions d'assurance collective pour bon nombre d'employeurs et d'employés, y compris pour tous les fonctionnaires qui sont obligés de participer au régime prévu par la LPFP. De plus, le règlement 2700 de la *LIR*, qui prévoit expressément de ne pas tenir compte de l'âge et du sexe dans les calculs des avantages imposables dans le cadre des régimes d'assurance-vie collective financés par le gouvernement, pourrait être déclaré inconstitutionnel.
- 6.4.3 L'argument de l'article 15 aurait plus de force s'il pouvait être démontré que certains participants essuieraient une « perte nette » en raison de leur participation au régime d'assurance-vie collective dans l'ensemble de leur carrière. En d'autres termes, si l'on pouvait établir qu'un pareil régime obligatoire aurait pour effet de mettre les participants dans une situation pire tout au long de leur carrière (plutôt que simplement en début de carrière), de sorte que le régime ne fournisse aucun avantage et imposerait plutôt un fardeau, il serait alors possible d'argumenter que ces personnes sont victimes d'une « différence de traitement » au sens de l'article 15 de la *Charte*. Aucune preuve n'a toutefois été apportée à la Commission qui permettrait d'établir que tel est ou serait le cas du régime d'assurance-vie collective de la magistrature.
- 6.4.4 Il est à souligner qu'en plus de l'exigence de la différence de traitement, les tribunaux ont déclaré qu'il devait y avoir « discrimination » pour qu'il y ait violation de l'article 15 (voir les pages 8 et 9 de la lettre du 18 avril 2000 relativement à l'interprétation qui a été donnée au terme « discrimination »). Ainsi, même si on établissait que certains participants étaient victimes d'une différence de traitement, il faudrait encore démontrer que ce traitement « dénote une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe ou qui a, par ailleurs, pour effet de perpétuer ou de promouvoir l'opinion que l'individu touché est moins capable ou est moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne qui mérite le même intérêt, le même respect et la même considération ». (*Law c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, paragraphe 88.)
- 6.5 Qu'en est-il de la possibilité de faire du régime d'assurance-vie collective un régime facultatif ? Ne pourrait-on pas dire que le problème du régime proposé réside tout

simplement dans sa nature obligatoire, surtout si l'on considère que la participation au régime supérieur en vertu du RACGFP est facultative?

- 6.5.1 Dans les discussions que j'ai eues avec les actuaires, la nature obligatoire du régime d'assurance-vie proposé est fondée sur la démographie particulière de la magistrature. Puisqu'il y a au sein de la magistrature une proportion d'hommes âgés plus importante que dans la population en général, on s'inquiète de ce que le fait de rendre le régime facultatif aurait comme conséquence d'augmenter les primes, ainsi que l'avantage imposable des participants, de façon significative. Si le régime était facultatif, ces augmentations auraient un effet de cascade puisque si les primes et les avantages imposables augmentaient, moins de juges trouveraient avantageux de participer au régime. Davantage de juges opteraient donc de ne pas y participer, ce qui provoquerait une hausse plus marquée des primes et des avantages imposables, et ainsi de suite jusqu'à atteindre un équilibre.²
- 6.5.2 Par ailleurs, il est courant que les régimes d'assurance-vie collective soient obligatoires (voir, par exemple, la PSD prévue par la LPFP décrite plus haut). Il semble donc difficile de conclure que la nature obligatoire du régime proposé pour la magistrature constituerait un fondement qui serait en soi inconstitutionnel.
- 6.6 En bout de ligne, ce qui semble créer le problème ici, ce n'est pas l'existence de l'interfinancement en soi, mais plutôt le niveau de celui-ci. Pour que l'argument constitutionnel se fonde sur l'interfinancement (contrairement à un argument lié à la structure de régime la plus appropriée), il serait nécessaire de trouver des principes de base qui permettraient de déterminer à partir de quel point l'interfinancement engendré par un régime d'assurance-vie collective devient inconstitutionnel. Je ne suis pas certain qu'un tel principe ou qu'une telle norme utilisable par les tribunaux existe.
- 6.6.1 Essentiellement, la difficulté majeure de l'argument constitutionnel se résume au fait qu'il semble être fondé sur l'hypothèse que les régimes d'avantages sociaux du gouvernement doivent fournir des avantages imposables égaux à tous les groupes qui reçoivent les avantages. Comme je l'ai souligné plus tôt, il n'y a aucune base juridique qui établit cette exigence constitutionnelle. Une telle exigence ne pourrait, par ailleurs, être reconnue sans avoir de sérieuses répercussions sur la conception des nombreux régimes d'avantages sociaux financés par le gouvernement. En outre, cela signifierait que la validité constitutionnelle de ces régimes serait fondée sur des calculs actuariels de

²Si le régime était financé entièrement par les membres, l'effet de cascade résulterait en une spirale de taux qui donnerait lieu, en fin de compte, à une participation composée uniquement des cas à risque le plus élevé. Le principe de l'assurance ne tiendrait plus et le régime cesserait d'exister. Toutefois, puisque le régime ne serait, dans les faits, financé qu'à 50 % par les participants (c.-à-d. le taux marginal d'imposition), la spirale de taux serait stoppée à un certain point.

comparaison entre le « coût réel » des régimes et le coût en termes d'impôt. Les conclusions fondées sur cette base me semblent incertaines de la validité des régimes d'avantages sociaux.

7.0 Conclusion

7.1 Comme je l'ai souligné, le présent document expose mon opinion quant aux questions de l'article 15 de la Charte relativement au cas présenté. Il me fera plaisir d'effectuer une analyse plus poussée sur la question si vous ou les autres commissaires le jugez nécessaire.