

CHAPITRE 4

PENSIONS DES JUGES

Comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, la pension à laquelle les membres de la magistrature ont droit fait partie intégrante de leur rémunération globale et est d'une importance capitale lorsqu'il s'agit de recruter les meilleurs candidats à la magistrature. Elle est aussi extraordinaire, pour ne pas dire unique, en ce sens qu'aucun autre régime de retraite au Canada n'est structuré de la même manière que celui des juges.

Dans ce chapitre, nous faisons des recommandations importantes qui changeront la nature du régime de retraite des juges. Il est important de comprendre le contexte dans lequel ces recommandations sont formulées. Nous commencerons donc par donner un bref exposé de l'évolution du régime de retraite des juges jusqu'à sa forme actuelle, suivi d'un sommaire du régime actuel, en notant les principaux points qui le différencient des autres régimes de retraite plus courants.

4.1 Évolution du régime de retraite ¹

Les membres de la magistrature ont droit à une pension en vertu de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ils constituent le seul groupe de la société canadienne à avoir droit, en vertu de la Constitution, à un tel avantage.

De l'époque de la Confédération jusqu'à 1919, les juges de nomination fédérale avaient le droit de prendre une retraite volontaire après 15 ans de service avec une rente équivalant aux deux

¹ Cette section s'inspire en grande partie de l'historique contenu dans la Présentation de la Conférence et du Conseil datée du 20 décembre 1999, p. 3-7 à 3-14.

tiers de leur traitement (« une rente 2/3 »). Il n'y avait aucune disposition relative à la retraite obligatoire et les juges pouvaient continuer de travailler toute leur vie en touchant leur plein traitement. De 1903 à 1919, il était prévu que les juges pouvaient prendre une retraite volontaire et recevoir leur plein traitement à l'âge de 75 ans après 20 ans de service ou à l'âge de 70 ans avec 25 ans de service, ou à tout âge avec 30 ans de service.² Les juges ne participaient aucunement aux coûts de ce régime de retraite.

En 1919, le Parlement a converti le droit à la retraite volontaire après 15 ans de service avec une rente 2/3 en une prestation attribuable uniquement lorsque le Gouverneur en conseil décidait que la retraite d'un juge en particulier serait « pour le bien du public ». Le Parlement a également éliminé le droit à la retraite avec plein traitement pour les futurs candidats à la magistrature. Par conséquent, les juges n'avaient pas automatiquement droit à une rente de retraite, bien qu'ils aient continué de jouir du droit au travail à vie avec plein traitement. Ces dispositions sont demeurées en vigueur jusqu'à 1927.

De 1927 à 1960, de nombreux changements ont été apportés et qui ont, de façon simultanée, éliminé le droit au travail à vie avec l'introduction des concepts de retraite obligatoire. La retraite obligatoire à l'âge de 75 ans pour les juges de la Cour de l'Échiquier fut instaurée en 1927, et celle-ci était accompagnée d'une rente équivalant aux deux tiers du traitement. En 1960, un amendement constitutionnel imposa des règles pour la retraite obligatoire de tous les juges de la Cour supérieure à l'âge de 75 ans et des amendements connexes à la *Loi sur les juges* accordaient une rente 2/3 à tous les juges au moment de la retraite. À partir de 1960, un juge était tenu de prendre sa retraite avec une rente 2/3 à l'âge de 75 ans, et avait droit à la retraite volontaire avec une rente 2/3 s'il avait atteint l'âge de 70 ans et avait exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans. Ces régimes de rente étaient toujours non contributifs.

Le prochain changement eut lieu lorsque le Parlement a adopté le concept des juges surnuméraires. Les juges surnuméraires sont des juges qui sont admissibles à la retraite, mais qui choisissent de continuer à travailler à mi-temps tout en recevant leur plein traitement. En

² Friedland, Martin L., *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*, Conseil canadien de la magistrature, Ottawa: 1995, p. 67.

1971, les juges pouvaient choisir le statut de surnuméraire à l'âge de 70 ans après 10 ans de service. En 1973, le choix du statut de surnuméraire s'étendait aux juges âgés de 65 ans ayant un minimum de 15 ans de service. Les juges admissibles à la retraite pouvaient choisir le statut de surnuméraire pour une période maximale de 10 ans. L'adoption du concept des juges surnuméraires a été d'une grande utilité pour pallier au problème d'un nombre important de causes en retard à l'époque et ce, en créant des occasions supplémentaires de nommer de nouveaux juges, tout en obtenant l'expertise services experts de juges hautement compétents à temps partiel.

En 1975, le régime de retraite des juges est devenu un régime contributifs. Les juges nommés avant le 17 février 1975 étaient tenus de verser 1,5 % de leur salaire annuel à titre de cotisation, soi-disant exigée, à l'époque, pour apporter des améliorations aux rentes accordées aux survivants. Les juges nommés après le 17 février 1975 étaient tenus de cotiser 7 % de leur traitement, ce qui incluait 1 % pour l'indexation de la pension sur le coût de la vie. Cette décision du Parlement a fait l'objet d'une importante controverse, parce qu'elle brisait la tradition des régimes non contributifs et aussi parce qu'elle accordait des droits acquis à certains juges, créant ainsi une situation où des juges qui faisaient exactement le même travail étaient rémunérés différemment (après cotisations), selon la date de leur nomination. La décision a été considérée par la Commission Dorfman (1978) et par un comité consultatif mis sur pied pour examiner le régime de retraite des juges, sous la présidence de Jean deGrandpre, dont le rapport fut publié en 1981. La décision a été portée en appel et ratifiée par la Cour suprême du Canada³.

Deux autres changements ont affecté le régime de retraite des juges pendant les années 1990.

En 1992, le Parlement a revu la structure des avantages fiscaux disponible à l'égard de l'épargne-retraite. Essentiellement, les changements apportés fixaient une valeur maximale pour l'avantage fiscal aux individus, peu importe s'ils accumulaient des revenus de retraite par le biais de régimes de retraite agréés ou de REER. Il en résulta que les juges, qui jusqu'alors pouvaient cotiser à un REER individuel à titre de complément à leur pension de juge, ne

³ *La Reine c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56

pouvaient plus le faire. Cette décision fut portée en appel à la Cour d'appel fédérale, mais sans succès. Nous comprenons qu'une demande d'autorisation d'en appeler à la Cour suprême est présentement en cours⁴.

En 1998, à la suite des recommandations faites par les Commissions Crawford (1993) et Scott (1996), le Parlement a amendé la *Loi sur les juges* afin de permettre la retraite volontaire avec une rente équivalant aux deux tiers du traitement en vertu de ce qu'on appelle la « règle du 80 modifiée ». Cela signifie qu'un juge ayant cumulé un minimum de 15 ans de service peut maintenant prendre sa retraite avec une rente 2/3 lorsque son âge et ses années de service totalisent 80.

4.2 Situation actuelle

Les principales caractéristiques du régime de retraite actuel des juges sont les suivantes :

- i) La rente maximale qui peut être versée est une rente de 2/3 du salaire calculée à la date réelle de la retraite;
- ii) Le régime est contributif. Pratiquement tous les juges cotisent maintenant 7 % par année, dont 1 % sert à l'indexation après la retraite. Les cotisations sont entièrement déductibles en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les juges ont le droit de cotiser seulement 1 000 \$ par année à un REER pendant qu'ils cotisent à leur régime de retraite. Les juges cotisent jusqu'au moment où ils prennent réellement leur retraite et commencent à percevoir une rente, même s'ils devenaient admissibles à la retraite plus tôt;
- iii) Un juge est admissible à la retraite, avec une rente 2/3, dans les circonstances suivantes :
 - a) après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans, pourvu que son âge et ses années de service totalisent 80;
 - b) après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans et, de l'avis du gouverneur en conseil, sa démission sert l'administration de la justice ou l'intérêt national;

⁴ *Trussler c. r.*, [1999] 3 C.T.C., 580.

- c) Il est frappé d'une infirmité permanente qui l'empêche d'exercer ses fonctions judiciaires;
 - d) Il atteint l'âge de la retraite obligatoire et a cumulé un minimum de 10 ans de service; ou
 - e) Il atteint l'âge de 65 ans et a cumulé à titre de juge de la Cour suprême du Canada un minimum de 10 ans de service au sein de cette cour;
- iv) Un juge âgé de 65 ans et qui a cumulé un minimum de 15 ans de service peut choisir le statut de juge surnuméraire pour une période maximale de 10 ans, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite obligatoire. Un juge surnuméraire continue de toucher son plein traitement, mais accomplit une charge de travail réduite (en règle générale, 50 % d'une pleine charge). Un juge surnuméraire, bien qu'admissible à la retraite, continue de cotiser 7 % par année au régime de retraite;
 - v) Un juge qui est admissible à la retraite avec une rente $\frac{2}{3}$, mais qui n'a pas atteint l'âge de 60 ans, peut choisir de continuer à travailler à plein temps jusqu'à l'âge de 65 ans, moment auquel il deviendra admissible au statut de surnuméraire;
 - vi) Un juge doit prendre sa retraite à l'âge de 75 ans. Si, à l'âge de 75 ans, le nombre d'années de service est en deçà de 15, mais plus élevé que 10, le juge recevra une rente $\frac{2}{3}$. Si le nombre d'années de service à l'âge de 75 ans est en deçà de 10, le juge recevra $\frac{1}{10}$ d'une rente $\frac{2}{3}$ pour chaque année de service cumulée.

Au moment où le régime de retraite des juges fut instauré, les régimes de retraite d'employeurs étaient relativement rares. Au cours des dernières décennies, ils sont devenus plus nombreux et des structures législatives ont été mises en place au fédéral comme au provincial afin de voir à ce que certains critères de base soient respectés. Lorsque le régime des juges est devenu contributif en 1975, et lorsqu'on refusa aux juges le droit de cotiser à un REER en 1992, leur régime de retraite global commença à ressembler aux régimes d'employeurs. Cependant, il existe toujours des différences majeures.

La plupart des régimes d'employeurs sont structurés de manière à permettre à l'employé d'accumuler un certain pourcentage de son salaire chaque année, les prestations de retraite étant fondées sur le taux d'accumulation, multiplié par le nombre d'années d'admissibilité, multiplié par la moyenne du salaire des dernières années (habituellement trois ans ou cinq ans). Ces

régimes prévoient presque toujours une rente maximum permise d'environ 70 % du salaire final moyen. Le régime des juges est différent sous plusieurs aspects importants:

- i) Le fait que la rente soit fondée sur le salaire final plutôt que sur la moyenne des salaires rend le régime plus généreux que la plupart des régimes d'employeurs, mais le fait d'utiliser un maximum de 2/3 du salaire plutôt que 70 % semble compenser;⁵
- ii) La rente 2/3 maximale est entièrement « gagnée » au moment où le juge devient admissible à une rente. Il n'y a pas d'acquisition et il n'y a pas de droits d'accumulation. Cela signifie que les individus nommés à des âges différents auront des taux d'accumulation *implicites* qui varieront d'un individu à l'autre. Par exemple, un juge nommé à l'âge de 40 ans pourrait prendre sa retraite avec une pleine pension à l'âge de 60 ans, accumulant cette rente sur une période de 20 ans d'exercice, tandis qu'un juge nommé à 50 ans, cinq ans après la nomination du juge de 40 ans, pourrait prendre sa retraite en même temps que le juge de 40 ans, celui-ci étant âgé de 65 ans, en recevant exactement la même rente qu'il a accumulée sur une période de 15 ans. La Conférence et le Conseil caractérisent cette situation comme [TRADUCTION] « *donnant lieu à une inégalité de traitement parmi les juges (une caractéristique qui soulève certaines questions par rapport à la Charte)* »;⁶
- iii) Puisqu'il n'y a pas d'acquisition ou d'accumulation, il n'y a pas de droits à la retraite anticipée avec pension proportionnelle. Si un juge prend sa retraite avant d'être admissible à une pleine pension, conformément à la règle du 80 modifiée, aucun paiement d'une rente proportionnelle ou partielle n'est prévu, sauf dans le cas d'un juge âgé de 75 ans ayant moins de 10 ans d'exercice. Dans tous les autres cas, les juges ont droit seulement au remboursement de leurs cotisations, plus intérêts, peu importe le nombre d'années d'exercice qu'ils ont à leur actif;
- iv) Finalement, la structure globale du régime des juges le rend plus généreux sur le plan financier que la plupart des régimes de pensions contributifs d'employeurs. À notre connaissance, seuls les régimes de retraite sur complémentaires, ou les régimes de retraite supplémentaires des cadres du secteur privé, qui sont généralement des régimes non contributifs, sont parfois plus généreux. Comme point de comparaison, par exemple, les

⁵ Avec une augmentation raisonnable des salaires, les deux tiers du salaire final équivalent à 70 % de la moyenne des dernières années. Par exemple, en utilisant la moyenne des cinq dernières années (la référence pour les régimes de la fonction publique) et en supposant le même salaire à cinq ans précédant la retraite, avec une augmentation de 3 % par an pour les cinq dernières années de service, les deux tiers du salaire final équivalent à 70,7 % de la moyenne des cinq dernières années.

⁶ Présentation de la Conférence et du Conseil datée du 20 décembre 1999, p. 3-2.

cotisations des juges totalisent entre 19 % et 25 % de la valeur actuelle de leur rente, dépendant des hypothèses actuarielles utilisées.⁷

4.3 Points importants

La Conférence et le Conseil, dans leurs mémoires à la Commission, ont porté une attention considérable aux iniquités qui, à leur sens, sont causées par l'application de la règle du 80 modifiée. En particulier, ils ont souligné que les plus jeunes candidats nommés sont contraints de travailler pendant un plus grand nombre d'années et de cotiser plus longtemps avant d'avoir le droit de prendre leur retraite en retirant exactement les mêmes prestations que leurs collègues qui ont peut-être été juges pendant une période considérablement moins longue. Ils ont fait valoir que cette exigence pose de sérieux problèmes d'égalité, particulièrement parce que la majorité des candidats nommés récemment sont des femmes. La Commission a très sérieusement étudié cette question. Nous avons fait appel à des experts et avons obtenu leur avis sur la question de savoir si la règle du 80 modifiée pouvait être contestée en vertu de l'article 15 de la *Charte*. Leur opinion et nos propres conclusions sont résumées ci-dessous.

La Conférence et le Conseil ont fait appel à la Commission pour obtenir des recommandations qui, à leur avis, étaient essentielles pour rétablir les iniquités du régime de retraite et pour réparer les insuffisances que comporte le régime de retraite actuel. Ils ont particulièrement insisté sur la nécessité de modifier le régime de retraite afin que :

- i) la règle du 80 modifiée soit amendée dans le but d'éliminer l'exigence des 15 ans d'exercice, pour ainsi obtenir la « règle du 80 franche »;
- ii) l'admissibilité à la retraite avec une pleine pension égale aux deux tiers du salaire survienne lors du plus rapproché des deux événements suivants : le cumul de 15 années de service (la rente étant payable qu' à compter de l'âge de 60 ans) ou la date à laquelle le juge devient admissible en vertu de la règle du 80 franche;
- iii) les cotisations au régime de retraite cessent après 15 ans de service;
- iv) le droit de cotiser à un REER soit rétabli après 15 ans de service;

⁷ Présentation du gouvernement datée du 14 avril 2000, à l'annexe 52.

- v) le droit de choisir le statut de surnuméraire pour une période maximale de 10 ans soit offert après 15 ans de service, pourvu que le juge soit âgé d'au moins 55 ans à cette date;
- vi) les juges aient le droit de choisir la retraite anticipée à tout âge après 10 ans de service, avec une rente proportionnelle payable à l'âge de 60 ans (en fonction du salaire qu'ils auraient touché à l'âge de 60 ans et sans réduction actuarielle) ou payable immédiatement avec une réduction actuarielle de 3 % par an;
- vii) il y ait des règles plus généreuses relatives à la rente proportionnelle pour les juges qui prennent leur retraite avec une pension moindre que la pleine pension après l'âge de 65 ans;
- viii) les dispositions actuelles de la *Loi sur les juges* qui limite uniquement à un le nombre de rentes de survivant qui peuvent être versée en vertu de cette *Loi*, soient abrogées;
- ix) les dispositions relatives aux prestations aux survivants soient modifiées afin de les rendre conformes aux lois et à la jurisprudence actuelles en ce qui a trait aux unions de fait et aux conjoints de même sexe;
- x) les prestations aux survivants soient augmentées aux frais du gouvernement et que des options supplémentaires soient offertes aux juges, et ce, à leurs frais;
- xi) les juges célibataires aient droit à des prestations équivalentes à celles que reçoivent les juges qui ont des survivants;
- xii) toutes les pensions soient ajustées annuellement afin qu'elles soient en fonction du montant le plus élevé entre la rente originale indexée sur le coût de la vie et le salaire actuel que le juge reçoit; et que
- xiii) les juges aient le droit d'augmenter leur rente au-delà des deux tiers du salaire final à raison d'un pourcentage additionnel de 2,2 % du salaire pour chaque année (ou portion d'année) d'exercice à plein temps qui excède 15 ans et/ou un pourcentage additionnel de 1,1 % pour chaque année (ou portion d'année) d'exercice comme juge surnuméraire.

Le gouvernement, dans sa présentation initiale, était d'avis que « *tout changement ponctuel dans le régime de retraite des juges [c.-à-d. le régime de retraite actuel], ne devrait être apporté qu'après un examen approfondi de la structure et de la fonction du régime, à la lumière de*

l'évolution des données démographiques et des nouvelles exigences. »⁸ Dans cette présentation, le gouvernement a informé la Commission que :

*Le ministère de la Justice a l'intention de soumettre la question du caractère adéquat de la pension des juges à la Commission pour qu'elle l'examine à tout moment opportun après le 1^{er} juin 2000, et il invite la Commission à lui communiquer son opinion sur le moment approprié pour entreprendre un tel examen ainsi que ses remarques liminaires sur la portée, la méthode et le déroulement de celui-ci.*⁹

Le gouvernement a reconnu que les questions relatives aux prestations accordées à un survivant qui était le conjoint de fait ou le conjoint du même sexe d'un juge, devraient être examinées en dehors du contexte élargi de cet examen, comme c'est le cas pour l'exigence que les juges continuent de cotiser à leur régime de retraite après avoir accumulé le nombre d'années de service requises pour recevoir une pleine pension.

Dans sa présentation du 21 janvier 2000, le gouvernement a fourni une estimation du coût des modifications proposées dans la présentation initiale de la Conférence et du Conseil. Le coût estimatif de toutes les modifications à apporter au régime de rente, sur une base actualisée pour les 1 014 membres de la magistrature touchés, se chiffrait entre 499 et 594 millions de dollars. L'augmentation réelle du coût au cours de l'exercice financier 2000-2001 était entre 28,3 et 35,3 millions de dollars. Ce coût reflète les changements proposés au régime de retraite en supposant les mêmes niveaux de salaire qu'en 1999. Il serait plus élevé s'il y avait augmentation des salaires.¹⁰

Au cours de l'audience publique de la Commission le 14 février 2000, le conseiller juridique pour la Conférence et le Conseil a informé la Commission que ceux-ci acceptaient les chiffres calculés par l'actuaire en chef et soumis à la Commission.¹¹ Le conseiller juridique a également indiqué à ce moment-là que les trois dernières requêtes de la liste énumérée plus haut, de même

⁸ Présentation du gouvernement datée du 20 décembre 1999, p. 17, par. 66.

⁹ *Ibid.*, p. 19, par. 68.

¹⁰ Par exemple, ces estimations prenaient en compte qu'une augmentation du niveau de salaire à 225 000 \$ au 1^{er} avril 2000, comme le demandaient la Conférence et le Conseil, aurait augmenté les charges à payer de 120 à 170 millions de dollars, et le coût actuel de 10,2 à 13,9 millions de dollars. Voir la présentation de la réponse du gouvernement datée du 21 janvier 2000, à l'annexe 29, p. 3.

¹¹ Transcription de l'audience publique du 14 février 2000, Volume II, p. 273.

que la requête concernant l'amélioration du prorata applicable à la retraite anticipée pour les juges ayant exercé des fonctions judiciaires au-delà de l'âge de 65 ans, n'étaient plus avancées par la Conférence et le Conseil comme étant des modifications qui devraient être étudiées dans le cadre de cette enquête. En ce qui a trait au coût des modifications possibles à apporter au régime de retraite, cela se traduisait par une réduction des estimations fournies par le gouvernement de l'ordre de 430 à 510 millions de dollars sur une base actualisée et de 17,5 à 21,9 millions de dollars en coût annuel.

À la lumière de cette position révisée, et ayant pris en compte les observations des parties principales dans cette affaire, les commissaires ont informé la Conférence et le Conseil, de même que le gouvernement, à la fin de l'audience du 14 février 2000, que :

[TRADUCTION] La Commission est d'avis, à la suite de cette audience et ayant pris en considération les motifs pour lesquels il y a eu décision de la part [du gouvernement] d'en référer à l'examen approfondi et exhaustif du régime de pension ou de retraite, et prenant en compte ce que nous avons entendu au sujet des points qui ont été retirés de la liste de propositions ou d'observations faites par la magistrature, nous voudrions demander à l'avocat du gouvernement s'il pouvait consulter à nouveau son client et discuter davantage de ces questions avec lui afin que nous puissions faire tout ce qu'il est possible de faire pour satisfaire à nos exigences en disposant de l'ensemble du dossier conformément à l'article 26 (1). ... Lorsque nous considérons ... les questions qui sont demeurées sur la table, la Commission est d'avis qu'ils pourraient disposer de ces questions dans le cadre du mandat conféré par l'article 26 (1).¹²

Lors de l'audience publique du 20 mars 2000, l'avocat du gouvernement a allongé la liste des points que le gouvernement voulait voir traiter dans ce rapport. Cependant, la position du gouvernement est demeurée la même, c'est-à-dire que certaines propositions—surtout celles ayant trait à la retraite anticipée et, implicitement, la « durée appropriée d'une carrière judiciaire » devraient faire l'objet d'un examen approfondi à être réalisé après la présentation de ce rapport.

¹² *Ibid.*, p. 301 à 302.

Il était évident, cependant, que toutes les parties principales étaient d'accord qu'il relevait de la juridiction de la Commission de traiter toutes les propositions avancées lors de la présente enquête. Comme l'a mentionné l'avocat du gouvernement le 20 mars :

[TRADUCTION] ...le gouvernement est d'accord qu'il relève de la juridiction de la Commission de traiter toutes les questions relatives aux salaires et aux pensions comme une question de juridiction. Le gouvernement n'en a pas référé et ne le fera pas tant qu'il n'aura pas pris connaissance du rapport de la Commission... Et l'argument du gouvernement s'inscrit dans le cadre de ce que devrait faire la Commission, non pas ce qu'elle peut faire, mais bien ce que la Commission devrait faire à cet égard.¹³

4.4 Notre approche des questions

La Commission a soigneusement pesé les positions prises par la Conférence et le Conseil, et par le gouvernement. Nous avons longuement discuté avec les experts que nous avons engagés et nous croyons que nous sommes dans une position pour traiter, de façon équitable et responsable, les questions qui ont été soulevées devant nous à l'intérieur des délais prescrits par la loi pour mener notre enquête. Par conséquent, nous recommandons dans le reste de ce chapitre de nombreux changements au régime de retraite des juges, qui, à notre avis, donnent suite, de façon constructive et responsable, aux circonstances et aux besoins changeants de la magistrature dans une société qui évolue rapidement. Malgré que nos recommandations comportent des augmentations de coût, elles ne visent pas à enrichir davantage le régime de retraite, mais plutôt à fournir plus de souplesse et de choix, ce qui nous semble important afin de continuer à recruter les meilleurs candidats dont le pays a besoin.

Avant d'aborder les recommandations proprement dites, il est important de commenter la notion de ce qu'est la « durée appropriée d'une carrière judiciaire ». Le gouvernement a affirmé que cette question est d'une importance capitale pour l'élaboration d'un régime de retraite, et mérite que l'on s'y penche plus longuement que la Commission est disposée à le faire dans le cadre de

¹³ Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 97.

l'examen actuel. La Conférence et le Conseil ont affirmé que la durée appropriée d'une carrière judiciaire est de 15 ans, même si aucune étude à l'appui d'une telle affirmation n'a été fournie. Celle-ci était plutôt fondée sur ce que la durée de 15 ans a pu représenter dans le passé par rapport au régime de retraite, plus particulièrement entre 1867 et 1919.¹⁴

La Commission reconnaît l'importance de la question. En nous basant sur l'information qui est devant nous, nous ne pouvons conclure que des changements doivent être apportés à la règle du 80 modifiée qui détermine la date d'admissibilité à une pleine pension. Nous croyons qu'il est néanmoins possible et approprié de recommander des changements importants et pratiques qui rendront le régime de retraite des juges plus équitable. Nous croyons que nous pouvons faire de grands pas vers la souplesse accrue qui caractérise les régimes de retraite les plus modernes, tout en conservant les caractéristiques les plus essentielles et les plus distinctives du régime de retraite des juges, c'est-à-dire, le droit à la pension équivalant aux deux tiers du salaire final lorsqu'ils deviennent admissibles à la retraite.

Le reste de ce chapitre résume notre raisonnement et nos recommandations.

4.5 Admissibilité à une pleine pension

La Conférence et le Conseil ont proposé deux modifications aux règles actuelles. Premièrement, ils proposent qu'un juge soit admissible à une pleine pension après 15 ans de service, quoique la pension ne soit pas payable avant que le juge n'atteigne l'âge de 60 ans. Ce changement, comparativement au régime actuel, profiterait aux juges nommés avant l'âge de 50 ans. Deuxièmement, ils proposent que l'exigence selon laquelle un juge doit exercer ses fonctions pendant au moins 15 ans et qui est présentement rattachée à la règle du 80 modifiée actuelle, soit éliminée. Ce changement profiterait aux juges nommés après l'âge de 50 ans. Le tableau 4.1 compare l'âge d'admissibilité à une pleine pension et les années d'exercice requises pour l'obtenir, des juges nommés à différents âges, sous le régime actuel et sous celui que proposent la Conférence et le Conseil.

¹⁴ *Ibid.*, p. 35, 36, 80 et 81.

Tableau 4.1
Âge d'admissibilité à une pleine pension
et le nombre d'années d'exercice requis pour l'obtenir

Âge à la nomination	Régime actuel		Régime proposé par la Conférence et le Conseil	
	Âge d'admissibilité	Nombre d'années d'exercice requis	Âge d'admissibilité	Nombre d'années d'exercice requis
38	59	21	53	15
40	60	20	55	15
42	61	19	57	15
44	62	18	59	15
46	63	17	61	15
48	64	16	63	15
50	65	15	65	15
52	67	15	66	14
54	69	15	67	13
56	71	15	68	12
58	73	15	69	11
60	75	15	70	10
62	75	13	71	9
64	75	11	72	8
66	75	9*	73	7
68	75	7**	74	6

*Le juge prenant sa retraite recevrait 90 % d'une pleine pension.

**Le juge prenant sa retraite recevrait 70 % d'une pleine pension.

Nous notons que le gouvernement n'a pris aucune position sur le fonds, par rapport aux propositions de la Conférence et du Conseil, soutenant que les exigences d'admissibilité à une pleine pension devaient faire l'objet d'un examen subséquent plus approfondi.

Même si le régime de retraite des juges ne comporte pas de taux d'accumulation annuel, il est possible de calculer un taux d'accumulation implicite. Avec 15 années d'exercice requises pour avoir droit à une rente égale aux deux tiers du salaire final, le taux d'accumulation implicite est de 4,4 % du salaire par an. Un taux d'accumulation excédant 4 % est très peu courant lorsqu'on

parle de régimes de retraite, que ce soit dans le secteur privé ou public.¹⁵ La proposition de la Conférence et du Conseil relative à une règle du 80 franche profiterait davantage aux juges nommés dans la cinquantaine ou la soixantaine, leur permettant d'accumuler une pleine pension en n'exerçant leurs fonctions que pendant aussi peu que 6 ans. Nous ne sommes pas convaincus qu'il soit nécessaire ou souhaitable d'adopter la règle du 80 franche.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, la Conférence et le Conseil, en faisant valoir le droit d'être admissible à une pleine pension après 15 ans de service, ont maintenu que le système actuel désavantageait les juges plus jeunes qui sont nommés dans la trentaine ou la quarantaine, et dont plusieurs sont des femmes. Comme le tableau 4.1 le démontre, un juge nommé à l'âge de 40 ans doit travailler (et cotiser) pendant cinq années de plus qu'un juge nommé à l'âge de 50 ans, dans le but de recevoir une rente identique. Cette caractéristique n'est pas représentative de la plupart des régimes de retraite, le montant de la rente étant plutôt fondé sur les années de service. Les commissaires ont retenu les services du professeur Patrick Monahan, d'Osgoode Hall Law School de l'Université York afin de voir si cette situation était susceptible de faire l'objet d'un recours en vertu de la *Charte*. Le professeur Monahan, dont l'opinion est incluse à l'annexe 7, a conclu qu'il y avait trois raisons qui feraient échec à un recours entrepris pour soulever le problème des droits à l'égalité.

Premièrement, si nous ne tenons compte que des cotisations sans considérer les prestations reçues en contrepartie, nous n'avons qu'un aperçu partiel de la situation. Il est vrai qu'un juge nommé à un âge plus jeune cotise plus longtemps, mais il est aussi vrai qu'un juge nommé plus jeune prendra sa retraite à un âge plus jeune qu'un juge nommé à un âge plus avancé, et peut donc s'attendre à recevoir la rente pendant une plus longue période. En effet, selon l'opinion du professeur Monahan, les calculs fournis par le Bureau de l'actuaire en chef démontrent que :

...la rente d'un juge nommé à 40 ans aura une valeur actuelle d'environ 5 000 000 \$ en l'an 2020, ce qui est considérablement supérieur à la rente offerte à un juge nommé à 50 ans (3 640 000 \$ en l'an 2015) ou à celle offerte à un juge nommé à l'âge de 60 ans (2 640 000 \$ en l'an

¹⁵ Par exemple, les taux d'accumulation pour les membres de la Chambre des communes sont de 4 % par année. Certains sous-ministres principaux ont le droit d'accumuler des revenus de retraite au taux de 4 % par année pendant une période maximale de dix ans.

2015). *Même en tenant compte de l'inflation entre 2015 et 2020, la valeur actuelle de la rente du juge nommé à 40 ans est supérieure d'environ 19 % à la rente du juge nommé à 50 ans et de 63 % à celle du juge nommé à 60 ans. On prend pour acquis que les femmes juges vivent plus longtemps que les hommes juges; la valeur actuelle de la rente des premières (sans calculer la valeur de la rente allouée aux conjoints survivants) est également supérieure pour tous les groupes d'âge. Toutefois, l'espérance de vie des conjoints survivants des hommes juges devrait être plus longue, ce qui a pour effet d'augmenter, de façon relative, la valeur actuelle de la rente totale pouvant être versée aux hommes juges; la valeur de leur rente se compare à celle de la rente totale qui serait versée aux femmes juges.* (p. 2)

Sur ce point, le professeur Monahan a conclu que « *puisque les juges nommés à un âge peu avancé sont en droit de toucher une rente dont la valeur actuelle est de loin supérieure à celle de la rente des juges nommés à un âge avancé, ils ne peuvent prétendre être victimes de discrimination.* ».(p. 3)

Le second motif qui, selon le professeur Monahan, ferait échec à une action pour discrimination est que l'âge des juges à leur nomination dépend en grande partie de ces derniers.

...s'il apparaît à un candidat éventuel que le régime de pension est discriminatoire envers les juges nommés à un jeune âge, il pourra éviter cette discrimination en reportant la date à laquelle il pose sa candidature. De cette façon, même si on décelait une certaine forme d'inégalité inhérente au régime de retraite, le candidat pourrait éviter cette inégalité en faisant un choix avisé; une action pour discrimination ne pourrait donc être accueillie. (p. 3)

Troisièmement, le professeur Monahan a conclu que même s'il était trouvé que le régime impose un quelconque traitement inégal, il « *confère néanmoins des prestations de soutien financier considérables aux juges de tous âges. Il est donc peu probable que le régime de retraite soit déclaré discriminatoire en vertu de la définition élaborée par la Cour suprême du Canada.* » (p. 3)

Les conclusions du professeur Monahan à l'égard de la *Charte* nous indiquent qu'il n'est pas nécessaire, au sens de la loi, de changer l'admissibilité à la retraite qui prévaut actuellement et qui est reflétée par la règle du 80 modifiée. Cependant, la question de savoir s'il est souhaitable de le faire même s'il n'est pas légalement nécessaire de le faire, demeure.

Nous avons soigneusement étudié la proposition voulant que l'admissibilité à une pleine pension soit atteinte après 15 ans de service. D'une part, nous reconnaissons que la durée de 15 ans a été significative dans la passé. Nous reconnaissons également que d'offrir le plein droit aux deux tiers du salaire après 15 ans de service serait exceptionnellement généreux comparativement à d'autres régimes de retraite à grande échelle. Tout bien pesé, nous avons conclu qu'il n'y avait aucun fondement suffisant en ce moment pour que nous acceptions la proposition de la Conférence et du Conseil voulant que les juges aient droit à une pleine pension après 15 ans de service.

Il y a un facteur supplémentaire que nous considérons important à cet égard. Même si les candidats nommés à un plus jeune âge reçoivent une rente plus élevée (sur le plan de la valeur actuelle) que les candidats nommés à un âge plus avancé, ils doivent exercer leurs fonctions plus longtemps afin de « gagner » cette pension. Puisque le régime de retraite ne comporte aucune disposition relative à la retraite anticipée, ils sont effectivement tenus d'exercer leurs fonctions pendant ce qui pourrait être une très longue durée afin de recevoir des prestations autres que leurs propres cotisations, plus intérêts. L'une des façons de régler ce problème est de ramener l'exigence d'admissibilité à 15 ans. Une autre façon est d'accorder plus de souplesse sous forme d'options de retraite anticipée. Nous recommandons de telles options un peu plus loin. Nous sommes d'avis que cette souplesse supplémentaire contribuera à encourager de plus jeunes avocats à poser leur candidature, en plus d'offrir de nouvelles possibilités de planification de la retraite à ceux qui sont déjà juges.

4.6 Cessation des cotisations

La Conférence et le Conseil proposent que les cotisations au régime de retraite cessent après 15 ans de service, peu importe si le juge est alors admissible à la retraite ou non. Le gouvernement a suggéré que les cotisations soient réduites de 7 % à 1 % du salaire au moment où un juge devient admissible à une pleine pension.

La Commission a également reçu d'autres présentations à ce sujet du juge Douglas Lambert de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et de la Cour d'appel du Yukon, qui maintenait la position que le fait d'exiger des cotisations après qu'un juge aura effectivement acquis le droit à une retraite avec pleine pension est non seulement injuste, mais aussi illégal et inconstitutionnel.¹⁶

La question a également été étudiée par la Commission Scott (1996), qui notait que « *le total des cotisations annuelles de sept pour cent de leur traitement que versent les juges au titre de leur pension sont modeste par rapport aux coûts que support l'État* »¹⁷ Sur ce point, elle était d'accord avec les conclusions antérieures de la Commission Crawford (1993), qui appuyaient la continuité de la participation des juges au coût de leurs pensions jusqu'à ce que ceux qui sont admissibles pour le faire, prennent leur retraite. La Commission Scott a commenté que toute « *perception de traitement inéquitable est assurément atténuée par les avantages dont jouissent les juges pensionnés en vertu du régime actuel.* »¹⁸

Après avoir entendu et étudié les présentations du juge Lambert et celles de la Conférence et du Conseil, ainsi que celles du gouvernement, nous avons conclu que les cotisations au régime de retraite des juges ne devraient pas continuer lorsqu'un juge devenait admissible au versement de cette rente. Même en l'absence du concept d'accumulation annuelle, il n'en demeurerait pas moins vrai que des cotisations supplémentaires seraient exigées dans des circonstances qui ne donneraient pas lieu à des prestations supplémentaires. Nous avons noté que ce n'est pas le cas des régimes d'employeurs. Nous reconnaissons que la cotisation de 7 % est composée de deux éléments, soit 6 % pour le compte de la rente et 1 % applicable à l'indexation de la rente après la retraite. Le régime de rente de la fonction publique fédérale exige que la cotisation de 1 % continue même une fois que la pension maximum est acquise, en autant que le fonctionnaire continue d'être à son emploi. Nous croyons que cette situation serait également raisonnable pour la magistrature.

¹⁶ Observation de monsieur le juge Lambert à la Commission datée du 6 décembre 1999 et transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 47 à 66.

¹⁷ Scott (1996), p. 25.

¹⁸ *Ibid.*

Recommandation 6

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les cotisations au régime de retraite des juges soient réduites de 7 % à 1 % du salaire, pendant la période où un juge a le droit de recevoir une pleine pension alors qu'il continue de travailler, que ce soit à plein temps ou à titre de juge surnuméraire.

4.7 Cotisations à un REER

La Conférence et le Conseil ont demandé le droit de cotiser pleinement à un REER après 15 ans de service. Il n'est fait mention d'aucun lien explicite dans la présentation de la Conférence et du Conseil avec l'admissibilité à la retraite après 15 ans de service et avec la cessation des cotisations après 15 ans, mais il est dans une certaine mesure logique de relier les deux propositions. L'avocat du gouvernement a souligné que la limite de cotisation applicable à un REER est rétablie une fois que cessent les cotisations au régime de retraite de la fonction publique.¹⁹

La Commission ne voit aucune raison, qu'elle soit reliée aux politiques ou aux précédents, pour laquelle le montant disponible pour des cotisations à un REER ne pourrait être rétabli une fois que les juges cessent de cotiser à leur régime de retraite. Nous comprenons que ceci ne se produira pas de façon systématique, mais exigera plutôt une modification du Règlement 8309(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Recommandation 7

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les règlements pertinents de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soient modifiés afin de donner aux juges l'occasion de cotiser à un REER lorsqu'ils cessent de cotiser au régime de retraite des juges, comme il est présentement permis aux fonctionnaires de le faire.

¹⁹ Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 15.

4.8 Statut de juge surnuméraire

Le droit qu'ont les juges de choisir, sous certaines conditions, le statut de surnuméraire a été institué en 1971. Le choix du statut de surnuméraire permet au juge qui, autrement, serait admissible à la retraite et à une rente égale aux deux tiers de son salaire, de continuer de travailler à mi-temps en contrepartie d'une pleine rémunération. Lorsque cette mesure fut adoptée en 1971, le ministre de la Justice à l'époque, alors qu'il témoignait devant le Comité permanent de la justice et de la magistrature, expliquait la proposition dans les termes suivants :

[TRADUCTION] *Les avantages que comporte la proposition qui est devant vous, Monsieur le Président, sont que les juges seront incités à quitter leurs fonctions judiciaires normales, créant ainsi la possibilité de nominations de candidats plus jeunes, alors que les juges surnuméraires demeureront disponibles en tout temps. Il en résultera une plus grande proportion de juges plus jeunes, alors que les services d'un groupe de juges compétents et chevronnés pourront être retenus et mis à la disposition du juge en chef.*²⁰

Par suite des modifications de 1971, les juges se sont vus accorder l'occasion de choisir un statut de surnuméraire à l'âge de 70 ans, après un minimum de 10 ans de service. Les juges pouvaient alors exercer leurs fonctions de juge surnuméraire pendant cinq ans, et ce, jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire de 75 ans.

En 1973, des modifications ont été adoptées, permettant ainsi aux juges de choisir le statut de juge surnuméraire à l'âge de 65 ans, plutôt qu'à 70 ans, et ce, pour une période maximum de 10 ans, pourvu que le juge ait exercé ses fonctions pendant au moins 15 ans. Ce changement créait un lien entre le droit des juges de choisir le statut de surnuméraire et les conditions régissant leur admissibilité à une pleine pension égale aux deux tiers du salaire. En 1998, les conditions d'admissibilité à une pleine pension ont été révisées afin d'incorporer la règle du 80 modifiée, ce qui donnait davantage de souplesse aux juges plus jeunes en ce qui a trait à leurs options de retraite. Mais aucune modification correspondante n'a été faite en ce qui concerne l'admissibilité au statut de surnuméraire. Par conséquent, les juges qui sont maintenant admissibles à une pleine pension à des âges en deçà de 65 ans ne peuvent opter pour le statut de

²⁰ Présentation du gouvernement datée du 19 avril 2000, p. 3 et à l'annexe 53.

surnuméraire sans continuer d'exercer leurs fonctions à plein temps pendant une période supplémentaire.

Les présentations de la Conférence et du Conseil suggèrent que non seulement le statut de surnuméraire n'engage aucun coût pour le gouvernement, mais qu'il s'agit bien d'un bénéfice net puisqu'un juge surnuméraire travaille à mi-temps et reçoit le tiers de son salaire (c'est-à-dire la différence entre son plein traitement et ce à quoi le juge aurait droit à titre de rente s'il prenait sa retraite). La Commission Crawford (1993) a accepté cette analyse, mais a poursuivi en disant :

Nous exhortons les juges en chef à continuer d'exercer une étroite surveillance sur le programme de surnuméraires dans leurs cours respectives. Nous invitons le Conseil canadien de la magistrature à envisager de réunir des données sur la gestion de ce programme afin de pouvoir confirmer aux commissions triennales futures la validité de hypothèses fondamentales, comme la charge de travail de 50 p. 100, étant donné que, dans les années à venir, le nombre des juges surnuméraires sera à la hausse.²¹

À notre connaissance, lesdits suivis n'ont pas été faits. Nous réitérons l'encouragement donné par la Commission Crawford (1993) au Conseil afin qu'il continue de recueillir des renseignements pertinents à ce sujet en vue de les rendre disponibles lors d'examens quadriennaux à venir.

Nous avons étudié les raisons pour lesquelles le statut de juge surnuméraire a été instauré et nous en sommes venus à la conclusion qu'il s'agissait d'une réaction utile au retard accusé dans le traitement des causes judiciaires et au désir de renouveler la magistrature afin qu'elle reflète davantage les données démographiques relatives à une société canadienne changeante. Nous croyons que ces deux objectifs tendent à laisser croire que des modifications considérables au concept de base du statut de surnuméraire ne devraient pas être faites en ce moment. Nous trouvons, par contre, qu'il n'y a aucun fondement logique pour expliquer l'écart entre l'admissibilité à une pleine pension et la liberté de choisir le statut de surnuméraire devenu disponible depuis l'adoption de la règle du 80 modifiée. Nous concluons donc que cet écart devrait être refermé.

²¹ Crawford (1993), p. 26.

Recommandation 8

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire pour une période maximum de 10 ans à partir du moment où ils deviennent admissibles à une pleine pension.

4.9 Retraite anticipée

Actuellement, les juges n'ont pas droit aux prestations de retraite anticipée. Si un juge est nommé à l'âge de 40 ans, il doit exercer ses fonctions pendant 20 ans afin de se qualifier pour une pleine pension. S'il exerce ses fonctions pendant moins de 20 ans, la seule compensation qu'il recevra sera le remboursement de ses cotisations, plus intérêts. Comme nous l'avons vu déjà, les cotisations des juges ne comptent que pour une petite partie de la valeur de la rente et on refuse aux juges la possibilité de cotiser à un REER pendant tout le temps qu'ils cotisent à un régime de retraite. Ce défaut d'offrir des options de retraite anticipée nous semble rigide et injuste.

Nous croyons que la plupart des iniquités que comporterait le régime de retraite auraient une incidence beaucoup moins forte si les juges pouvaient choisir de prendre leur retraite en recevant certaines prestations de retraite après une période raisonnable de service. Par exemple, un juge nommé à l'âge de 40 ans, et qui doit maintenant exercer ses fonctions pendant 20 ans afin de toucher la même pension qu'un juge plus âgé pourrait toucher en exerçant ses fonctions pendant 15 ans, pourrait avoir une perception différente des cinq années de cotisations supplémentaires s'il pouvait également prendre sa retraite après 15 ans, avec certaines avantages du régime, et ainsi poursuivre d'autres objectifs professionnels ou personnels. De même, un juge, qui est nommé à la fin de la cinquantaine et qui doit maintenant travailler jusqu'au début de ses 70 ans afin d'avoir droit à une pension sous quelque forme que ce soit, pourrait trouver la règle du 80 franche moins intéressante s'il lui était possible de prendre sa retraite plus tôt en recevant certaines prestations de retraite. Nous croyons donc qu'une option de retraite anticipée est d'une importance capitale.

Nous sommes également d'avis qu'une option de retraite anticipée est fortement indiquée par la nature changeante de la magistrature—c'est-à-dire en raison du sexe et des caractéristiques démographiques des nouveaux candidats à la magistrature, et la nature de plus en plus complexe et difficile de la charge de travail des juges. Dans le monde moderne, les régimes de retraite ne devraient pas servir de « menottes dorées », mais plutôt aider une planification de carrière réfléchie dans des conditions justes et raisonnables.

La Conférence et le Conseil ont proposé que les juges aient le droit de prendre une retraite anticipée à tout âge après 10 ans de service, en recevant une rente proportionnelle. En accord avec l'idée que la rente soit pleinement acquise après 15 ans, la Conférence et le Conseil suggèrent que la rente proportionnelle soit payable à l'âge de 60 ans et qu'elle soit calculée de façon à équivaloir aux deux tiers du traitement versé à ce moment, multiplié par une fraction qui serait égale au nombre réel d'années d'exercice, divisé par 15. Ils ont aussi fait valoir qu'un juge devait être en mesure de recevoir la rente immédiatement après le départ à la retraite, auquel cas, elle serait calculée de façon à équivaloir aux deux tiers du salaire final, multiplié par la même fraction, et réduite de 3 % par an pour chaque année qui reste avant l'âge de 60 ans.

Le gouvernement n'a soumis aucune observation sur la question de la retraite anticipée, soutenant qu'il s'agissait là d'un des points qui touchaient les questions plus larges qu'il souhaitait voir étudier dans le cadre d'un examen approfondi du régime de retraite en entier. Les présentations de la Conférence et du Conseil suggèrent qu'une des raisons pour lesquelles un régime de retraite anticipée a été proposé était dans le but d'examiner la question de l'épuisement professionnel.²² Lors des présentations orales devant la Commission, l'avocat du gouvernement a soutenu qu'on ne dispose pas d'information suffisante sur la gravité du problème de l'épuisement professionnel, et bien qu'il s'agisse d'un problème sérieux, il existe des méthodes qui peuvent être instaurées pour le régler autres que par l'adoption de dispositions relatives à la retraite anticipée.²³

²² Présentation de la Conférence et du Conseil datée du 20 décembre 1999, p. 3 à 26.

²³ Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 33 à 35.

Comme il est indiqué plus haut, les conclusions de la Commission relatives à la retraite anticipée ne sont pas fondées sur l'existence de l'épuisement professionnel. À notre avis, l'argument en faveur de la retraite anticipée avec certains avantages du régime de retraite en est un qui concerne la souplesse de la planification et l'équité. Il nous semble que la question clé n'est pas de savoir si l'option doit être offerte, mais plutôt comment elle sera structurée.

Nous regrettons que le gouvernement n'ait pas formulé d'opinion à cet égard. Néanmoins, nous croyons que nous avons conçu un modèle qui est raisonnable dans les circonstances. Des décisions doivent être prises par rapport à plusieurs paramètres avant de pouvoir élaborer un régime de retraite anticipée. Ces paramètres comprennent :

- i) le seuil auquel un juge a le droit de choisir la retraite anticipée;
- ii) la façon dont la pension doit être calculée et le prorata établi, de même que la date à laquelle une pension non réduite pourrait commencer à être versée au juge retraité; et
- iii) la pénalité actuarielle qui devrait être imposée si le juge choisit de recevoir une pension immédiatement après son départ à la retraite anticipée.

Le seuil de la retraite anticipée

Nous croyons que ceux qui demandent à être nommés à la magistrature devraient le faire dans le but d'exercer leurs fonctions pendant une durée raisonnable et de consacrer une bonne partie de leur carrière à cet objectif. Nous notons également que la norme en ce qui a trait à la majeure partie des régimes de retraite, que ce soit dans le secteur privé ou public, est de fixer à l'âge de 55 ans le seuil d'admissibilité à la retraite anticipée. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il s'agit d'une norme appropriée qui pourrait être appliquée au régime de retraite des juges à l'heure actuelle.

Recommandation 9

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, pour être admissible à la retraite anticipée avec une pension proportionnelle, un juge ait exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et soit âgé d'au moins 55 ans.

Calculs de la rente

Un juge qui est admissible à une rente proportionnelle verrait sa rente calculée de façon à équivaloir aux deux tiers de son salaire au moment d'opter pour la retraite anticipée, multiplié par une fraction obtenue en divisant le nombre d'années d'exercice accumulé par le nombre d'années d'exercice requis pour que ce juge soit admissible à une pleine pension. Le dénominateur variera selon l'âge de la nomination, comme le démontre le tableau 4.1. Par exemple :

- i) un juge nommé à l'âge de 38 ans, qui choisit la retraite anticipée à l'âge de 55 ans, recevrait 17/21 de sa pension;
- ii) un juge nommé à l'âge de 44 ans, qui choisit la retraite anticipée à l'âge de 55 ans, recevrait 11/18 de sa pension; et
- iii) un juge nommé à l'âge de 56 ans et qui prend sa retraite 10 ans plus tard à l'âge de 66 ans recevrait 10/15 de sa pension.

Dans chacun de ces cas, la pension ne serait pas payable avant l'âge de 60 ans, mais serait indexée selon l'indice des prix à la consommation au cours de chaque année de prorogation.

Recommandation 10

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, la pension proportionnelle accessible à tout juge ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et étant âgé d'au moins 55 ans soit calculée à raison de 2/3 du salaire de l'année du départ à la retraite anticipée, multiplié par le nombre d'années de service, divisé par le nombre d'années de service que le juge en question aurait été tenu d'avoir accumulé afin d'avoir droit à une pleine pension.

Recommandation 11

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, la pension proportionnelle ne soit pas versée sans réduction actuarielle avant que le juge n'atteigne l'âge de 60 ans et que le montant de la pension soit indexé selon l'indice du prix à la consommation pour chaque année de prorogation.

Pénalité actuarielle pour versement immédiat

Pratiquement toutes les dispositions relatives à la retraite anticipée permettent au rentier de choisir entre la prorogation de la pension proportionnelle jusqu'à une date ultérieure quelconque, sans réduction actuarielle, et le versement immédiat d'une pension qui serait réduite d'un montant qui, en principe, n'engagerait aucun coût, peu importe si la retraite est prise plus tôt ou plus tard.

La Conférence et le Conseil ont demandé une réduction de 3 % par an pour chaque année au cours de laquelle le rentier reçoit une rente proportionnelle avant l'âge de 60 ans. Les renseignements qui nous ont été donnés par nos experts indiquent que les pénalités pour une retraite anticipée sont typiquement de l'ordre de 3 % à 6 % par an. Une pénalité de 6 % était la pénalité traditionnelle la plus fréquemment utilisée dans les années 1960 et 1970, mais celle-ci a souvent été réduite au fil des ans. Une pénalité de 5 % est utilisée de nos jours et il s'agit du taux qui s'applique aux régimes de retraite de la fonction publique fédérale, y compris ceux des sous-ministres principaux. La pénalité de 3 % est le taux de pénalité minimum que les règles canadiennes de l'impôt sur le revenu permettent de combiner à des formules généreuses relatives au droit à la pension non réduite. Il est fréquemment utilisé pour les régimes de retraite de cadres lorsqu'il est important de viser à maximiser l'avantage fiscal offert en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le coût des différentes pénalités pour le promoteur du régime dépendra des caractéristiques individuelles de chaque régime. En règle générale, une pénalité de 5 % engendrera toujours un coût additionnel, sans que celui-ci soit nécessairement important. Une pénalité de 3 % a tendance à engendrer des augmentations de coût importantes en raison du versement d'une

pension plus élevée et de la plus grande incitation à la retraite anticipée qui découle d'une pénalité plus faible. Le coût sera proportionnel à l'usage que l'on fait de l'option, et plus basse sera la pénalité, plus on s'attend à ce que l'option soit utilisée.

Recommandation 12

La Commission recommande que dans l'éventualité où un juge admissible à la retraite anticipée souhaiterait opter pour une pension proportionnelle payable immédiatement, la valeur de la rente soit réduite de 5 % par an pour chaque année de versement avant l'âge de 60 ans.

Sommaire des recommandations relatives à la retraite anticipée

Le tableau 4.2 montre la souplesse accrue du régime de retraite que ces propositions offrent aux juges nommés à des âges différents. En vertu du présent régime, un juge qui prend sa retraite avant l'âge le plus bas permis (colonne 2) a seulement droit au remboursement de ses cotisations, plus intérêts. En vertu des recommandations proposées, un juge qui est nommé à l'âge de 40 ans et qui choisit de prendre sa retraite à 55 ans recevrait une rente équivalant à 50 % de son salaire si la retraite était prorogée jusqu'à l'âge de 60 ans, et à 37,5 % de son salaire si la rente était versée à la retraite.

Tableau 4.2
Options de retraite anticipée en vertu du système recommandé

Âge à la nomination	Âge le plus bas pour une retraite avec pleine (2/3) pension (identique pour les régimes actuel et proposé)	Options de retraite anticipée en vertu du système recommandé		
		Âge le plus bas de la retraite avec rente proportionnelle	Rente proportionnelle comme % du salaire au moment de la retraite anticipée, si prorogée jusqu'à l'âge de 60 ans	Rente proportionnelle comme % du salaire au moment de la retraite anticipée, si versée à la date de la retraite
40	60	55	50 %	37,5 %
44	62	55	40,8 %	30,6 %
50	65	60	44,4 %	44,4 %
56	71	66	44,4 %	44,4 %
60	75	70	44,4 %	44,4 %
65	75	75	66,7 %	66,7 %

4.10 Prestations de survivant

La Conférence et le Conseil ont soulevé quatre questions concernant la structure et le niveau des prestations au survivant. Ils ont proposé que :

- i) la législation soit amendée afin de rendre la *Loi sur les juges* conforme aux lois et à la jurisprudence existantes en ce qui a trait aux droits des survivants de conjoints de fait ou de conjoints du même sexe;
- ii) la rente payable à un survivant soit augmentée de 33,3 % à 40 % du salaire si le juge décède pendant qu'il exerce ses fonctions judiciaires, et de 50 % à 60 % de la rente du juge si ce dernier décède lors du versement de la rente;
- iii) un juge, au moment de la retraite, ait le droit de choisir une rente de survivant plus élevée pour la vie durant du survivant, avec une réduction actuarielle de la rente initiale afin que ce choix n'engage aucun coût pour le gouvernement; et que
- iv) le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges*, qui limite uniquement à un le nombre de rentes de survivant qui peuvent être versées en vertu de cette *Loi*, soit abrogé.

La loi C-23, qui a été adoptée par le gouvernement le 11 février 2000, répond à la première proposition de la Conférence et du Conseil en ce qui a trait aux unions de fait et aux conjoints du même sexe. On a demandé à la Commission d'émettre son opinion à l'égard de cette législation. Dans une lettre datée du 27 mars 2000 et adressée au ministre de la Justice (à l'annexe 8), la Commission a donné son aval aux propositions visant l'amendement de la *Loi sur les juges*, contenues dans la loi C-23.

En ce qui concerne la deuxième proposition, la Conférence et le Conseil ont indiqué que celle-ci avait été recommandée par la Commission Guthrie (1987) et la Commission Courtois (1990).²⁴ Ces deux commissions ont recommandé que l'augmentation des prestations soit applicable seulement aux décès futurs et non aux survivants existants. Ni la Commission Guthrie, ni la Commission Courtois ne semble avoir étudié la question de savoir qui paierait pour l'augmentation de ces prestations, suggérant implicitement que le gouvernement en absorbe le coût. La Commission Scott (1996) a également abordé la question des prestations au survivant, notant que les estimations qu'elle avait reçues indiquaient que le coût de la réforme serait *«on nous informe que les coûts qu'entraînerait la mise en œuvre de cette réforme se chiffraient autour de deux millions de dollars sur une période de cinq ans, et qu'ils augmenteraient en conséquence par la suite.»*²⁵ La Commission Scott a choisi de ne recommander aucun changement dans les prestations parce qu'elle jugeait que l'augmentation des salaires était une priorité plus pressante.

Les prestations au survivant présentement payables en vertu du régime des juges sont identiques à celles offertes aux fonctionnaires fédéraux. La législation sur les normes de prestations de retraite, qui régit les normes minimums acceptables en matière de régimes de retraite du secteur privé, exige des prestations au survivant équivalant à au moins 60 % de la rente. Dans la plupart des régimes qui offrent ces prestations, la pension du rentier est grevée d'une réduction actuarielle afin de financer le niveau plus élevé des prestations versées aux survivants, et ce, sans engager de frais pour le régime. Cette Commission appuie l'augmentation des prestations au

²⁴ Guthrie (1987), p. 19 et Courtois (1990), p. 30.

²⁵ Scott (1996), p. 28.

survivant, mais la question de savoir qui assumera le coût de cette augmentation mérite d'être étudiée et commentée.

Le gouvernement a établi un coût estimatif des charges à payer en vertu du régime pour l'augmentation des prestations au survivant qui se situait entre 39,7 et 49,6 millions de dollars, selon les hypothèses actuarielles utilisées pour faire les calculs. Il a été estimé que l'augmentation réelle du coût annuel se situe entre 2,8 et 3,7 millions de dollars par année.

La Commission a aussi reçu des renseignements de Statistique Canada sur le traitement des prestations au survivant dans les régimes de retraite des secteurs privé et public. Ces renseignements couvrent 6 901 régimes de retraite enregistrés comptant 4,45 millions de participants. De ce total, 24,2 % de tous les participants font partie de régimes qui n'offrent que des rentes de survivant équivalant à 50 % de la pension. En outre, 53,5 % de tous les participants font partie de régimes qui offrent des prestations au survivant équivalant à 60 % de la rente, mais qui exigent une réduction de la prestation initiale. Seulement 8,3 % de tous les participants bénéficient de prestations au survivant de 60 %, sans réduction de la prestation initiale.²⁶

Nous réitérons un important principe que nous avons mentionné au début de ce chapitre, c'est-à-dire que le but global visé par l'examen de la structure du régime de retraite, qui est relativement généreux, n'est pas d'enrichir le régime davantage, mais plutôt d'offrir une plus grande souplesse de planification et un plus grand choix aux juges d'aujourd'hui et de demain.

Recommandation 13

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les dispositions de la *Loi sur les juges* soient modifiées afin de donner aux juges l'option de choisir une prestation au survivant équivalant à 60 % de la pension de juge, avec une réduction de la prestation initiale calculée de façon à minimiser tout coût supplémentaire au régime de retraite.

²⁶Statistique Canada, *Régimes de retraite au Canada*. Catalogue n° 74-401-SPB, 1^{er} janvier 1997, tableau 18. L'information était contenue dans l'observation du gouvernement, datée du 31 mars 2000 à l'annexe 43.

La Conférence et le Conseil ont également demandé la possibilité de choisir des prestations au survivant dépassant 60 % sans engager de coût. En principe, nous n'y voyons aucun problème puisqu'il s'agirait d'un simple prolongement de la requête antérieure. En pratique, par contre, on nous a mis en garde qu'il n'est strictement pas possible de faire de tels choix sans engager de coût en raison de l'âge de la retraite des juges. Monsieur Cornelis du Bureau de l'actuaire en chef a indiqué que « *l'absence totale de coût n'est pas possible* » et qu'un tel choix équivaut à accorder au juge retraité « *le droit de souscrire une assurance-vie au taux standard sans avoir à subir un examen médical.* »²⁷ Notre conclusion est qu'une souplesse accrue devrait être offerte, mais que celle-ci devrait être limitée afin de restreindre les coûts.

Recommandation 14

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, les juges aient l'option supplémentaire de choisir une prestation au survivant allant jusqu'à 75 % de la pension du rentier, avec une réduction actuarielle des prestations initiales qui neutralisera au maximum l'effet de ce choix sur les coûts.

Enfin, la Conférence et le Conseil ont demandé que la limitation contenue dans la *Loi sur les juges*, et qui empêche le survivant de plus d'un seul juge de recevoir plus d'une prestation au survivant, soit éliminée. La Commission ne voit aucune raison justifiant que cette disposition soit maintenue.

Recommandation 15

La Commission recommande que le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges* soit abrogé.

4.11 Étude de l'impact du gel des salaires

Comme il a déjà été mentionné dans ce rapport, le gouvernement a imposé un gel des salaires des juges en mettant fin à l'indexation automatique de décembre 1992 jusqu'à mars 1997. Cette

²⁷ Présentation du gouvernement datée du 21 janvier 2000, à l'annexe 29, p. 8.

mesure a été mise en œuvre dans le cadre d'une série plus étendue de mesures restrictives mises de l'avant dans la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* (Canada). La Commission Scott (1996) a recommandé que le gouvernement mette en œuvre graduellement à partir du 1^{er} avril 1997 un rajustement à la hausse du traitement des juges, de manière à assurer que l'érosion de la base salariale causée par l'élimination de l'indexation prévue par la loi soit corrigée efficacement.

Pendant la période du gel, 131 juges ont pris leur retraite. La Conférence et le Conseil ont observé que les pensions de ces juges à la retraite (ou, de leurs survivants, le cas échéant) devaient être augmentées afin de refléter le « rattrapage » des salaires recommandé par la Commission Scott. La Commission a également reçu les observations de l'Honorable Wallis Kempo, qui a souligné que les juges qui étaient activement au travail pendant la période du gel et qui ont pris leur retraite en 1996 ou après ont été soit oubliés ou laissés pour compte. Madame la juge Kempo a déclaré que non seulement a-t-on refusé à ces juges de les dédommager pour les années de gel, mais ils ont aussi reçu, en conséquence, des rentes réduites.²⁸

Alors que le gouvernement a effectivement mis en œuvre les recommandations de la Commission Scott en ce qui a trait aux salaires, il ne l'a pas fait de façon rétroactive. En effet, la position du gouvernement est que les objectifs économiques visés par un gel des salaires sont menacés si ceux qui ont subi le gel s'attendent à ce que l'incidence sur leurs revenus soit redressée par la suite. L'avocat du gouvernement a observé que :

[TRADUCTION] *...il n'a pas été démontré que le gel était injuste et qu'il doive être redressé. La Commission Scott n'a pas recommandé une augmentation de salaire parce que le gel était injuste, mais plutôt parce qu'il était nécessaire que les salaires après le gel soient à un certain niveau.*²⁹

L'avocat du gouvernement a également noté que les pensions des fonctionnaires qui ont pris leur retraite pendant le gel ont été affectées de façon similaire, sans qu'un dédommagement leur fût offert.

²⁸ Lettre de l'Honorable Wallis Kempo datée du 20 décembre 1999.

²⁹ Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 30.

La Commission reconnaît que le gel a eu un effet négatif sur certains juges et sur leurs survivants. Cependant, les juges n'ont pas été choisis comme cible pour la limitation des salaires, car les effets négatifs du gel des salaires ont également été ressentis par d'autres Canadiens. Par principe, nous n'acceptons pas que l'impact négatif du gel soit redressé et nous ne sommes pas prêts à recommander l'ajustement des pensions des rentiers qui ont pris leur retraite pendant le gel, ou de celles de leurs survivants.

4.12 Dispositions particulières concernant la retraite des juges de la Cour suprême

La loi permet aux juges de la Cour suprême de participer au processus de délibération et à la rédaction de décisions dans le cadre de causes qu'ils ont entendues, et ce, pour une période de six mois après la retraite. Le greffier du tribunal, dans une observation soumise à la Commission, a noté que :

[TRADUCTION] *Il en va de l'intérêt des plaideurs et de la Cour que la décision soit prise par tous les magistrats qui ont participé à l'audition d'un appel. Ceci éviterait de potentielles difficultés décisionnelles auxquelles la Cour pourrait être confrontée en ayant un nombre égal de juges, ce qui pourrait occasionner de nouvelles auditions coûteuses.*³⁰

Le greffier a observé que pendant cette période de six mois après la retraite, les juges de la Cour suprême devaient, avec l'agrément du juge en chef, être admissibles au statut de surnuméraire et recevoir leur plein traitement, de même qu'un montant proportionnel de l'indemnité spéciale et de l'indemnité de représentation. Nous ne voyons pas la nécessité d'octroyer de façon formelle le statut de surnuméraire aux juges de la Cour suprême dans cette situation, mais nous croyons qu'ils devraient recevoir leur plein traitement et les indemnités proportionnelles pour la période au cours de laquelle ils ont été appelés à effectuer ce travail.

Recommandation 16

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 2000, tout juge de la Cour suprême du Canada qui prend sa retraite et qui, avec l'agrément du juge

³⁰ Présentation du greffier de la Cour suprême du Canada datée du 16 décembre 1999, p. 5 et 6.

en chef, est tenu de participer aux jugements pendant une période maximum de six mois après sa retraite, reçoive sa pleine rémunération (calculée au moment de la retraite) pendant qu'il exerce de telles fonctions judiciaires, et qu'il ait droit à la proportion appropriée des indemnités pour les faux frais et celles des indemnités pour frais de représentation.

4.13 Coût des propositions relatives aux pensions

Nous avons demandé aux experts de la Commission de passer en revue nos recommandations et les estimations de coûts applicables aux demandes de la Conférence et du Conseil, qui ont été préparées par le Bureau de l'actuaire en chef et soumises à la Commission. Nous leur avons demandé de nous fournir, à la lumière de cette information, leurs meilleures estimations des coûts relatifs aux recommandations formulées dans ce chapitre. Les hypothèses et les résultats détaillés sont fournis à l'annexe 9.

Globalement, nos recommandations relatives aux pensions des juges vont réduire les coûts actualisés d'un montant pouvant atteindre 800 000 \$ et accroître le coût annuel des pensions des juges de 2,23 à 2,49 millions de dollars. La quasi-totalité de l'augmentation, qui n'a aucun impact sur les charges actualisées, est attribuable à la cessation des cotisations au moment où l'âge d'admissibilité à une pleine pension est atteint.