

CHAPITRE 5

AUTRES AVANTAGES

La Commission a également reçu des propositions relatives à certaines modifications à apporter au régime d'assurance et aux prestations afférentes dont bénéficie présentement la magistrature, en particulier :

- i) les prestations d'assurance-vie de base et supplémentaires;
- ii) les prestations d'assurance-maladie;
- iii) les prestations au survivant suivant un décès dans l'exercice des fonctions; et
- iv) le régime des soins dentaires.

5.1 Prestations d'assurance-vie de base et supplémentaires

En ce moment, la magistrature bénéficie des prestations d'assurance offertes en vertu du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique (le « RACGFP »). Les personnes nommées par décret à plein temps et d'autres cadres de gestion de la fonction publique (y compris les sous-ministres) ont droit aux diverses prestations d'un régime d'assurance-vie collective de la direction (le « Régime de la direction ») offert dans le cadre du RACGFP. La Commission est informé que la magistrature, depuis quelque temps, a tenté de bénéficier des prestations offertes dans le cadre du Régime de la direction. Cette démarche a été appuyée par la Commission Scott, qui a recommandé que « *la couverture d'assurance-vie pour les juges payée par le gouvernement correspond davantage à celle dont bénéficient les sous-ministres* ». ¹

¹ Scott (1996), p. 32

Le régime d'assurance-vie de base maintenant offert à la magistrature fournit aux juges une couverture équivalant à une ou deux fois leur salaire, à la discrétion du juge, et à ses frais. Les primes varient en fonction de l'âge et du sexe du participant au régime.

Par contre, le Régime de la direction offre une couverture d'assurance-vie équivalant à deux fois le salaire du participant, sans aucuns frais. Des prestations semblables sont offertes, sans aucuns frais, aux membres du Parlement et aux sénateurs, dans le cadre d'un autre régime. Ces régimes distincts prévoient un seul taux de prime pour l'assurance-vie, établi en fonction des risques présentés par l'ensemble du groupe. Dans le cadre de cette structure, les primes effectivement payées par le gouvernement pour le compte du participant varient en fonction du niveau de traitement du participant au régime et les prestations constituent un avantage imposable.

Dans les mémoires présentées à cette Commission, le gouvernement a reconnu et appuyé le besoin d'améliorer les prestations d'assurance-vie offertes à la magistrature; il a également indiqué qu'il était prêt à financer le même niveau de prestations que celui offert dans le cadre du Régime de la direction, à condition que deux exigences soient satisfaites. Premièrement, il ne devrait y avoir aucun « interfinancement » à l'intérieur du RACGFP. Par exemple, si la magistrature était incluse dans l'un des régimes actuellement prévus par le RACGFP, la prime serait plus élevée pour chaque participant, ce qui aurait pour effet d'augmenter les indemnités imposables. En effet, les participants au régime ne faisant pas partie de la magistrature subventionneraient la participation des juges, tout en recevant moins de prestations d'assurance nettes. Deuxièmement, la structure du régime de la magistrature devrait être établie de façon à ce que le niveau d'interfinancement qui se produirait à l'intérieur du régime (entre les juges plus jeunes et ceux plus âgés) ne constitue pas une dérogation à l'article 15 de la *Charte*.

Dans ce contexte, la Conférence et le Conseil ont proposé la création d'un régime distinct pour la magistrature sous la rubrique générale du RACGFP, en vue d'éviter tout interfinancement entre les membres de la magistrature et les participants au Régime de la direction.

La Conférence et le Conseil, et le gouvernement ont convenu qu'un tel régime offrirait aux juges une couverture d'assurance-vie de base et supplémentaire et des prestations après la retraite qui

seraient, de tous les points de vue, identiques à celles offertes aux participants au Régime de la direction.

D'après ce que la Commission a compris relativement aux prestations après la retraite, offertes par le Régime de la direction, l'assuré bénéficierait à titre gracieux d'une couverture équivalant à 100 % de son salaire final pendant la première année de retraite, à 75 %, pendant la deuxième année, à 50 %, pendant la troisième année et à 25 %, pour le reste de sa vie.

D'après ce que nous avons compris relativement aux prestations supplémentaires offertes, les participants au Régime de la direction peuvent, à leur discrétion et à leurs frais, et si des preuves adéquates sont fournies concernant leur assurabilité, se procurer une assurance supplémentaire pouvant représenter à jusqu'à 100 % de leur salaire annuel.

Malgré la volonté de la Conférence et du Conseil, et du gouvernement, de poursuivre dans cette voie, la structure proposée du régime crée deux questions distinctes qui se rapportent à la proposition de la Conférence et du Conseil, à savoir si la participation au régime devait être obligatoire pour toute personne nommée à la magistrature, une fois que le régime a été mis en œuvre. On se demande en effet :

- i) si la participation obligatoire au régime pouvait résulter en un recours justifié en vertu de l'article 15 de la *Charte*; et
- ii) si la participation obligatoire peut être entérinée dans le cadre du RACGFP.

La Conférence et le Conseil pensent fermement que la viabilité économique du régime, compte tenu du profil démographique de la magistrature, dépend de la participation obligatoire de tous les juges au régime, une fois que celui-ci a été mis en œuvre. Cette conclusion repose sur le fait que pour les juges plus jeunes, après un certain niveau d'âge, l'impôt à payer sur l'indemnité imposable qui résulte de la participation au régime excéderait probablement le coût véritable des prestations d'assurance offertes sur le marché. Si ces juges décidaient de se retirer du régime, les primes et les indemnités imposables augmenteraient, l'âge à partir duquel il serait avantageux de se retirer du régime serait repoussé, ce qui pourrait mettre en jeu la viabilité du régime. Par contre, la participation obligatoire produirait sans aucun doute l'interfinancement des participants plus âgés par les plus jeunes.

Lors des audiences devant la Commission, la Conférence et le Conseil ont suggéré que, si un régime distinct était créé, l'occasion de se retirer du plan soit offerte une seule fois aux juges qui, au moment de la mise en œuvre du régime distinct, pourraient choisir de participer ou non au régime. Par la suite, une fois le régime mis en œuvre, les nouvelles personnes nommées à la magistrature seraient obligées de participer au régime ou renoncer à la couverture d'assurance-vie de base payée par le gouvernement. Le conseiller juridique du gouvernement a exprimé son inquiétude envers de telles limites, c'est-à-dire de laisser les juges en fonctions décider de se retirer du régime une fois qu'il est mis en œuvre en n'offrant pas cette même option aux nouveaux juges qui pourraient être nommés après la mise en œuvre du régime pouvant ainsi engendrer un recours en vertu de la *Charte*².

Dans le but de mieux comprendre la structure des régimes d'assurance collective, ainsi que les préoccupations de la Conférence et du Conseil, et du gouvernement, nous avons demandé à nos spécialistes en la matière d'organiser une rencontre entre spécialistes afin d'explorer en profondeur certaines questions. Nous avons également demandé l'opinion du professeur Patrick Monahan d'Osgoode Hall Law School de l'Université York, pour savoir si le fait d'empêcher les juges de se retirer du régime après sa mise en œuvre pourrait engendrer un recours justifié, en vertu de l'article 15 de la *Charte*.

Après la rencontre des spécialistes et en réponse à la demande de la Conférence et du Conseil pour clarifier certains points énumérés dans leur proposition, nous avons obtenu une lettre nous informant que la proposition du « choix de se retirer » demandée par la magistrature donnait à un juge la possibilité, offerte une seule fois lors de la mise en œuvre du régime, de choisir entre les options suivantes :

- i) se retirer du régime d'assurance-vie de base payée par le gouvernement; ou
- ii) choisir une couverture d'assurance-vie de base plus basse, équivalant à 100 % du salaire, au lieu de 200 %³.

² Transcription de l'audience publique du 14 février 2000, p. 258 à 259.

³ Lettre à la Commission de Leigh D. Crestohl, datée du 28 avril 2000, p. 1 à 2.

En ce qui a trait aux préoccupations éventuelles relatives à la *Charte*, le professeur Monahan a informé la Commission que son examen préliminaire des questions portait à croire qu'un recours portant sur l'égalité suivant le régime proposé par la Conférence et le Conseil, ne serait probablement pas justifié⁴.

La deuxième préoccupation soulevée par le gouvernement concerne la structure actuelle du RACGFP qui ne fait pas mention de la participation obligatoire. Dans une lettre adressée à la Commission, datée du 16 mai 2000, le conseiller juridique du gouvernement a informé la Commission que :

[TRADUCTION] Les conditions proposées par la Conférence et le Conseil sont incompatibles avec le RACGFP. La participation au RACGFP est toujours facultative : les cadres de gestion et les membres du Parlement ont le choix de participer ou non. La participation obligatoire irait à l'encontre des principes voulant que les groupes puissent participer au RACGFP seulement s'ils acceptent le régime global, comme il a été établi pour les fonctionnaires⁵.

En réponse à cette lettre, les commissaires ont tenté d'obtenir et ont obtenu la confirmation des parties qu'il n'y avait aucun désaccord entre eux concernant les avantages recherchés; les préoccupations se rapportaient uniquement à la structure du régime. On a exploré une autre possibilité, soit celle de légiférer un régime autonome pour la magistrature qui ne ferait pas partie du RACGFP, mais une telle proposition a été rejetée par la Conférence et le Conseil en raison de son coût exorbitant. Dans une lettre adressée à la Commission, datée du 19 mai 2000, les conseillers juridiques pour la Conférence et le Conseil ont catégoriquement rejeté la proposition de créer un régime ne faisant pas partie du RACGFP. Ils ont fermement réitéré les raisons pour lesquelles ils appuyaient la participation obligatoire, mais ils ont indiqué que :

[TRADUCTION] ...si la Commission est d'avis que les juges ne peuvent pas ou ne devraient pas être considérés comme participants au RACGFP, à moins que l'adhésion au régime ne soit effectuée sur une base volontaire, les juges préféreraient abandonner leur prétention à la

⁴ Note de service de Patrick J. Monahan, adressée à M. Richard Drouin, datée du 28 avril 2000 et trouvée à l'annexe 10 du présent rapport. La note de service du professeur Monahan recommande qu'une analyse plus détaillée de la situation soit effectuée en vue de fournir une opinion plus définitive. La Commission pensait qu'une telle analyse n'était pas nécessaire.

⁵ Lettre à la Commission, rédigée par David Sgayias, datée du 16 mai 2000.

participation obligatoire au régime plutôt que de ne pas être admissibles au RACGFP⁶.

La Commission est satisfaite qu'un régime distinct à l'intérieur du RACGFP pour la magistrature soit essentiel à la réalisation des économies nécessaires pour rendre le régime d'assurance-vie collective raisonnable. Nous pensons aussi que la structure du régime proposée par la Conférence et le Conseil est bien fondée. En nous appuyant sur les conseils reçus du professeur Monahan, nous ne pensons pas que cette structure engendrera un recours justifié, en vertu de l'article 15 de la *Charte*. Ainsi, il ne reste qu'à examiner la question du cadre du RACGFP, à savoir s'il peut être modifié, au besoin, afin de soutenir la structure proposée pour le régime des juges. Certaines personnes étaient d'avis que des lois pourraient être nécessaires pour le faire, mais nous n'avons reçu aucune preuve que le cadre ne pouvait être modifié.

Recommandation 17

La Commission recommande qu'un régime distinct dans le cadre général du RACGFP soit créé à l'intention des juges dans les plus brefs délais, afin de leur fournir une couverture d'assurance-vie de base, une couverture d'assurance-vie après la retraite et une couverture d'assurance-vie supplémentaire qui sont, de tous les points de vue, identiques à celles dont bénéficient les participants au Régime de la direction.

Recommandation 18

La Commission recommande que les juges, en fonction au moment de la mise en œuvre du nouveau régime, puissent à leur discrétion se retirer du régime d'assurance ou accepter une couverture équivalant à 100 % de leur salaire, au lieu de 200 %.

5.2 Prestations d'assurance-maladie

Dans le cadre du régime actuellement en vigueur, la magistrature bénéficie d'une couverture d'assurance-maladie payée par le gouvernement, leur donnant droit à un remboursement de 80 %

⁶ Lettre à la Commission, rédigée par L. Yves Fortier et Leigh D. Crestohl, datée du 19 mai 2000.

de toutes les dépenses médicales admissibles, lesquelles font l'objet d'une franchise de 25 \$ par personne et de 40 \$ par famille. En ce qui a trait aux prestations d'hospitalisation, les juges peuvent maintenant choisir de faire hausser ces prestations de 60 \$ par jour à 150 \$ par jour, en assumant les frais afférents. La Conférence et le Conseil proposent que les prestations d'hospitalisation actuelles de 60 \$ par jour soient augmentées à 150 \$ par jour, aux frais du gouvernement, pour qu'elles correspondent aux prestations d'hospitalisation actuellement offertes, selon les juges, aux sous-ministres et aux cadres nommés par décret.

La Commission a appris que le gouvernement a conclu, avec les syndicats pertinents de la fonction publique, une entente qui entrera en vigueur à partir du 1^{er} avril 2000 pour établir une fiducie en vue de gérer le Régime de soins de santé de la fonction publique. En conformité avec une partie de l'entente, le gouvernement a affirmé qu'aucune modification ne serait effectuée au régime avant le 1^{er} avril 2000 et que toute modification apportée après cette date serait laissée à la discrétion des fiduciaires du régime. Par conséquent, bien que le gouvernement ne se soit pas opposé, en principe, à la demande de la Conférence et du Conseil pour obtenir des prestations d'hospitalisation payées par le gouvernement, au taux de 150 \$ par jour, il a tout de même prévenu que la mise en œuvre de cette augmentation était, en bout de ligne, laissée à la discrétion des fiduciaires et qu'elle ne relevait pas du gouvernement.

Dans ces circonstances, la Commission conclut que le gouvernement devrait assumer les frais de ces prestations supplémentaires et qu'il devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour inciter les fiduciaires à apporter les modifications nécessaires au régime, afin d'obtenir ce résultat.

Recommandation 19

La Commission recommande que le gouvernement fasse tout ce qui est en son pouvoir auprès des fiduciaires du régime de soins de santé en vigueur, pour apporter une modification aux prestations d'hospitalisation offertes dans le régime applicable à la magistrature, afin de les augmenter de 60 \$ par jour à 150 \$ par jour, sans que les juges qui participent au régime soient tenus d'assumer les frais afférents.

La Commission a également reçu un mémoire de Madame la juge Alice Desjardins de la Division d'appel de la Cour fédérale. Madame la juge a demandé que les juges célibataires

puissent inclure un membre de leur famille proche au Régime de soins de santé de la fonction publique, même si ce membre n'était ni en relation conjugale avec le juge ni à sa charge. La Commission était sympathique au principe général soulevé par Madame la juge Desjardins, mais elle pensait qu'une modification de ce genre aurait tellement de répercussions sur divers programmes sociaux qu'elle n'a pas pu la recommander.

5.3 Prestations au survivant suivant un décès dans l'exercice des fonctions

Pendant son enquête, la Commission a appris que des prestations au survivant limitées sont actuellement offertes aux survivants des juges qui décèdent de causes non naturelles dans l'exercice de leur charge publique. Ces prestations doivent être comparées avec les prestations offertes aux familles qui survivent au décès des hauts fonctionnaires qui malheureusement décèdent de façon accidentelle ou violente par suite ou au cours de l'exercice de leur charge publique.

La Conférence et le Conseil ont demandé que des prestations au survivant soient offertes aux familles des juges qui meurent à cause ou pendant l'exécution de leurs fonctions judiciaires, au même titre et dans les mêmes conditions que les prestations offertes aux survivants des sous-ministres et des autres cadres supérieurs du gouvernement qui meurent dans des circonstances semblables. Après avoir reçu cette demande, le gouvernement a informé la Commission que les prestations au survivant de ce type sont offertes aux fonctionnaires, mais pas nécessairement aux personnes nommées par décret. À part cette clarification, le gouvernement ne s'est pas prononcé sur la demande de la Conférence et du Conseil.

La Commission reconnaît que dans une société contemporaine, les membres de la magistrature, en raison de la nature de leurs fonctions et de l'aspect public lié à leurs responsabilités, courent malheureusement un risque élevé de subir des blessures, qui peuvent même être fatales. La possibilité terrifiante que les juges deviennent sérieusement handicapés ou subissent de graves blessures pouvant mener à un décès, en raison de leur statut de juge, est une éventualité qui ne peut désormais plus être considérée comme étant hypothétique. La Commission soutient donc

fermement la proposition que les survivants des membres de la magistrature qui décèdent à la suite d'un acte de violence ou d'un accident, à cause ou pendant l'exécution de leurs fonctions judiciaires, devraient obtenir des prestations au survivant au niveau maximum et dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes aux hauts fonctionnaires.

Recommandation 20

La Commission recommande qu'à compter du 1^{er} avril 200, les survivants des membres de la magistrature qui décèdent à la suite d'un accident ou d'un acte de violence qui se produit au cours ou en raison de l'exécution de leurs fonctions judiciaires devraient recevoir des prestations au survivant au niveau maximum et dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes à la catégorie la plus élevée des hauts fonctionnaires.

5.4 Régime de soins dentaires

La Conférence et le Conseil ont demandé que la Commission examine et recommande des améliorations au régime de soins dentaires offert aux juges, pour qu'ils reçoivent des prestations comparables à celles offertes dans le cadre des régimes de soins dentaires privés. De plus, on a demandé à la Commission de recommander que la couverture prévue par le régime de soins dentaires actuellement offert aux juges soit également offerte aux juges à la retraite. Les prestations de soins dentaires dont bénéficient les juges sont identiques à celles présentement offertes aux cadres nommés par décret. Le gouvernement a indiqué que le régime de soins dentaires est en train d'être modifié pour couvrir les juges à la retraite, sur une base facultative. Le gouvernement a prévu que les juges à la retraite seraient admissibles à participer au régime de soins dentaires, une fois qu'il aura été modifié.

La Conférence et le Conseil ont fourni à la Commission un résumé de certains renseignements en vue de comparer le niveau des prestations offertes dans le cadre du régime public avec celles des régimes privés. Toutefois, en notre opinion, l'information n'était pas suffisante pour nous permettre de prendre une décision en ce qui a trait à la comparabilité globale du régime du secteur public avec la gamme exhaustive de pratiques dans le secteur privé. La Conférence et le Conseil n'ont pas fourni de recommandations spécifiques en ce qui concerne les modifications à

apporter au régime de soins dentaires actuel. Les commissaires savent très bien que l'assurance des soins dentaires offerte dans le cadre des régimes du secteur privé peuvent varier en fonction du régime, du nombre de participants, de la nature et de la portée des prestations d'assurance et du total des prestations offertes aux participants du régime. Par conséquent, étant donné que nous n'avons pas en main les détails spécifiques relatifs à la nature des améliorations recherchées et à la détermination du type de régime de soins dentaires du secteur privé le plus pertinent pour la magistrature, nous ne pouvons pas faire de recommandations sur cette question pour le moment.

En ce qui a trait à la question de la couverture des juges à la retraite par le régime de soins dentaires actuellement offert, la Commission comprend que le gouvernement n'a aucune objection envers cette couverture en autant que les modifications requises soient apportées au régime de soins dentaires actuel, pour permettre la participation de ces retraités, en vertu des mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux autres retraités.

Recommandation 21

La Commission recommande qu'après la modification du régime de soins dentaires visant à couvrir les retraités, les juges retraités puissent participer au régime, en vertu des mêmes conditions que celles dont bénéficient les autres retraités.