

**MÉMOIRE FINAL DU GOUVERNEMENT DU CANADA À LA COMMISSION
D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES CONCERNANT LE
PARTAGE DE LA PENSION EN CAS DE RUPTURE CONJUGALE**

a) Introduction

1. Tel que proposé lors des audiences de la Commission les 3 et 4 février, le gouvernement et les représentants de la magistrature, de même que leurs experts respectifs, ont eu une série de discussions et ils ont procédé à une série d'échanges de documents pour tenter d'en arriver à un consensus sur le mécanisme le plus efficace et le plus équitable de partage de la pension des juges. Bien que les parties ne soient pas parvenues à une entente, cet exercice s'est avéré extrêmement utile pour cerner certaines des questions spécifiques à examiner et à résoudre en ce qui concerne la pension des juges.

2. La magistrature a exprimé une forte préférence pour l'inclusion du mécanisme de partage au régime général de la *Loi sur les juges*, plutôt que son incorporation à la *Loi sur le partage des prestations de retraite* (« LPPR »), et le gouvernement s'est dit d'accord sur ce point.

b) La proposition initiale du gouvernement

3. Dans ses observations du 15 décembre 2003, le gouvernement proposait que les mécanismes et procédures prévus par la LPPR s'appliquent au partage de la pension des juges. Cette approche permettrait de traiter la pension des juges suivant les mêmes principes et pratiques que ceux qui s'appliquent au partage de tout autre revenu de retraite auquel pourvoit le gouvernement fédéral.

4. Au cours de l'élaboration de sa proposition relative à la pension des juges, le gouvernement a cherché à respecter les grands principes et objectifs stratégiques qui s'appliquent à tous les autres régimes de pension fédéraux, notamment :

- Favoriser une « coupure nette » et la transférabilité – le mécanisme devrait faciliter le règlement des querelles conjugales en assurant aux

parties un règlement certain et définitif, qui ne laisse subsister aucun lien financier entre eux relativement à leurs biens;

- Faciliter un partage équitable de la pension/rente simple à administrer;
- Assurer la neutralité des coûts – le partage de la pension/rente ne devrait pas entraîner de coûts pour le gouvernement;
- Permettre de la souplesse – les parties devraient demeurer libres de conclure des ententes privées ou d’être assujetties à des ordonnances judiciaires relatives au partage des biens qui prévoient une renonciation à leurs droits ou une modification du partage prévu par la loi (sous réserve de la limite de 50 pour cent, tel qu’énoncé ci-dessous);
- Favoriser une planification prudente de la retraite – lorsque les parties demandent un partage de la pension/rente, le montant maximal transférable ne dépassera pas 50 pour cent des droits visés par le partage.

c) Mécanisme de facilitation par opposition aux droits détenus au titre du régime de pension

5. Avant de décrire les modifications que nous aimerions apporter à la proposition du gouvernement, nous aimerions clarifier une question importante qui n’a pas été abordée jusqu’à présent. Le mécanisme à l’étude vise uniquement à faciliter un partage de la pension et ne créerait pas comme tel de droits dans une part de la pension des juges. Tout droit dans une part de la pension est régi par le droit provincial et par toute ordonnance judiciaire ou entente privée visant les parties.

6. Par conséquent, aux fins de déterminer les droits dans les biens détenus au titre du régime de pension, les parties et le tribunal sont libres de fonder leurs calculs sur toute formule ou série d’hypothèses actuarielles qu’elles estiment indiquée. Elles ne sont pas liées par les calculs sous-jacents au régime de la LPPR. En outre, une ordonnance judiciaire ou une entente privée peut attribuer à un conjoint n’importe quelle part de la valeur de la pension, en reconnaissant qu’il peut y avoir des limites à la capacité de réaliser ce droit sur la pension comme telle, comme nous l’expliquerons au paragraphe 8 ci-dessous.

7. Tel qu'indiqué précédemment, le gouvernement est d'avis que le mécanisme établi pour faciliter le partage devrait respecter les principes et orientations stratégiques de la LPPR dans la mesure du possible. À cet égard, la politique du gouvernement dans ce domaine comporte notamment les deux éléments essentiels suivants :

- le montant maximal transférable à un conjoint en vertu du mécanisme de partage sera égal à 50 pour cent de la valeur des prestations de retraite du juge théoriquement acquises durant la période visée par le partage; cela est important aux fins de la planification de la retraite en général, mais cela revêt une importance toute particulière pour la magistrature, étant donné le principe de sécurité financière garanti par la Constitution;
- l'ensemble des hypothèses démographiques utilisé pour le plus récent Rapport actuariel sur le régime de pension des juges de nomination fédérale devrait être appliqué pour calculer la valeur actuarielle du montant assujetti au partage.

8. Par conséquent, les parties peuvent prévoir — ou le tribunal peut ordonner — le transfert de n'importe quel montant au conjoint conformément au droit de la famille provincial. Cependant, le mécanisme de partage proposé limitera le montant transférable du Trésor au conjoint pour exécuter cette entente ou cette ordonnance à 50 pour cent de la valeur des prestations de retraite du juge, pour la période assujettie au partage, déterminée conformément aux règlements applicables. Tout solde dû au conjoint devra être acquitté par d'autres moyens.

9. Une prémisse essentielle de la proposition du gouvernement est que le mécanisme devrait s'insérer dans le cadre des paramètres actuels du régime de la *Loi sur les juges* et ne devrait entraîner aucune modification des droits à pension. La création de ce mécanisme ne devrait pas servir d'occasion pour « corriger » d'autres défauts perçus dans le régime.

d) Période d'acquisition théorique de droits

10. La *Loi sur les juges* ne prévoit pas expressément de période d'acquisition de droits, telle que la période de deux ans prévue par la plupart des autres régimes de pension fédéraux. Dans ses observations initiales présentées à la Commission, le

gouvernement proposait que la date d'acquisition théorique de droits à ces fins corresponde à la période prévue par la disposition actuelle de la *Loi sur les juges* relative à la retraite anticipée avec pension, à savoir le moment où le juge atteint l'âge de 55 ans après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins dix ans¹. En cas de rupture de l'union conjugale avant cette date d'acquisition théorique de droits, le gouvernement proposait que l'ex-conjoint reçoive jusqu'à 50 pour cent des cotisations versées par le juge au cours de l'union².

11. Cependant, à la réflexion, et suite à des discussions, le gouvernement a reconnu que la longue période d'acquisition théorique de droits dans le cas de la pension des juges pourrait produire des résultats iniques pour les ex-conjoints³. Par exemple, suivant la proposition du gouvernement, un conjoint pourrait vivre en union conjugale avec un juge pendant une période de temps appréciable (14 ans, par exemple), et n'avoir droit qu'à une part des cotisations⁴. La différence entre la valeur d'une part des cotisations et la valeur d'une part proportionnelle d'une pension théoriquement acquise pourrait s'avérer considérable, comme l'illustrent les exemples joints sous l'onglet B.

12. En conséquence, le gouvernement reconnaît que sa proposition initiale doit être modifiée de manière à éliminer ce risque d'iniquité⁵.

¹ *Loi sur les juges*, article 43.1.

² Cette proposition est compatible avec l'approche prévue par la LPPR.

³ M. Thomas Weddell, l'expert de la magistrature, a aussi relevé ce point dans le rapport intitulé *Report of Eckler Partners Ltd.* (16 janvier 2004), appendice F de la Réponse de l'Association canadienne des juges de cours supérieures et du Conseil canadien de la magistrature, aux pp. 4 et 5 (ci-après le « Rapport Eckler »).

⁴ Il est inhabituel pour un juge de prendre sa retraite avant d'avoir acquis le droit à une pension. Voir, par exemple, le *Rapport actuariel au 31 mars 2001 sur le Régime de pension des juges de nomination fédérale*, à la p. 27, qui indique qu'il y a eu cinq cessations sans droit acquis à une pension au cours de la période 1998-2001 (rapport joint sous l'onglet A).

⁵ Mr. Weddell a indiqué dans son rapport qu'« [u]ne méthode plus équitable de traitement des prestations de retraite consisterait peut-être à prévoir qu'aucun partage ne peut être effectué avant que le juge n'acquière réellement le droit à une pension (c.-à-d. à l'âge de 55 ans après avoir accumulé dix années de service) ou cesse d'occuper sa charge ou décède. » Rapport Eckler, *supra* à la p. 5. La proposition révisée du gouvernement adopte une variante de cette suggestion.

e) Proposition révisée du gouvernement – Option de report du partage jusqu’au moment de l’acquisition théorique des droits

13. Le gouvernement recommande que sa proposition initiale soit modifiée de manière à inclure une option au profit des conjoints dans les cas où la rupture de l’union conjugale survient avant la date d’acquisition théorique de droits du juge. Les conjoints auraient le choix :

- soit de recevoir immédiatement un montant forfaitaire correspondant à leur part proportionnelle des cotisations,
- soit d’attendre que le juge acquière théoriquement son droit à pension (ou cesse d’exercer des fonctions judiciaires ou décède) et de recevoir, à cette date, un montant forfaitaire correspondant à leur part proportionnelle des cotisations ou de la valeur actuarielle de la pension théoriquement acquise, selon le cas.

14. Cette approche modifiée éliminerait l’iniquité pouvant résulter de la longue période d’acquisition théorique de droits dans le cadre du régime de pension des juges. Elle créerait un mécanisme qui fonctionnerait dans le cadre de ce régime sous sa forme actuelle, tout en demeurant généralement compatible avec les principes et pratiques de la LPPR. En particulier, les avantages d’une coupure nette demeureraient disponibles.

f) Formule d’acquisition théorique de droits

15. La pension des juges n’est pas « acquise » au sens où on l’entend dans le cadre d’un régime de pension conventionnel. Cependant, il est nécessaire de prévoir une formule d’acquisition de droits dans le cadre du régime de pension/rente pour calculer le montant forfaitaire payable à un conjoint lors de la rupture de l’union conjugale. Ainsi, tout comme dans le cas de la création du droit à une retraite anticipée sous le régime de la *Loi sur les juges*, il est nécessaire de prévoir une formule d’acquisition théorique de droits. La proposition du gouvernement préconise le recours à la formule d’acquisition théorique de droits élaborée pour la retraite anticipée. Cette formule se fonde sur la date à laquelle le juge devient admissible à une pleine pension — à savoir, lorsque le juge a au moins 15 années de service et que la somme de l’âge du juge et de ses années de service égale 80 (la « date de la règle de 80 modifiée »).

16. Le gouvernement a proposé cette date aux fins de la période d'acquisition de droits pour plusieurs raisons, dont les suivantes :

- à compter de cette date, le juge devient admissible aux prestations de retraite maximales correspondant aux 2/3 de son salaire final; le juge n'acquiert aucune augmentation additionnelle de sa pension après cette date, hormis celles qui résultent d'augmentations de traitement⁶;
- et, à compter de cette date, le juge cesse de verser des cotisations aux fins de la pension sous la forme d'une retenue de 6 % de son traitement; les seules cotisations encore versées après cette date sont la retenue de 1 % versée au Compte de prestations de retraite supplémentaires aux fins de l'indexation de la pension après la retraite⁷.

17. Le Rapport Eckler proposait, plutôt que le versement d'un montant forfaitaire au moment de la rupture conjugale, que le partage puisse être effectué au moment où le juge prend sa retraite, soit sous forme de versement d'un montant forfaitaire soit au moyen de versements périodiques de la part des prestations de retraite revenant au conjoint⁸.

18. Bien que cette approche permette de déterminer avec certitude les prestations à partager, elle méconnaîtrait plusieurs des objectifs d'un régime de partage des pensions, tels que décrits plus haut. Les parties pourraient devoir attendre longtemps – dans certains cas jusqu'à 20 ou 30 ans – avant qu'il soit statué sur leurs droits, ce qui compromettrait la possibilité pour les parties de réaliser une coupure nette, compliquerait la planification de leur retraite et accroîtrait la probabilité que l'ex-conjoint du juge décède avant d'avoir touché la moindre prestation.

19. Cependant, cette approche suscite chez le gouvernement une inquiétude encore plus fondamentale. La magistrature propose que la formule d'acquisition théorique de droits devant servir à déterminer la part des prestations revenant au conjoint se fonde sur la proportion que l'union conjugale représente du nombre total d'années d'exercice de fonctions judiciaires par le juge, plutôt que du nombre d'années requises pour atteindre la

⁶ *Loi sur les juges*, art. 42.

⁷ *Loi sur les juges*, par. 50(2.1).

date de la règle de 80 modifiée. Suivant cette approche, plus le juge demeure en fonction longtemps, plus la part du conjoint sera modeste.

20. Ainsi, la part de la pension revenant au conjoint serait directement tributaire des choix personnels du juge en matière de retraite. Or, l'expérience démontre que de nombreux juges choisiront de demeurer en fonction après la date de la règle de 80 modifiée, en particulier à cause des attraits que présente le statut de surnuméraire. Cela peut reporter la retraite de dix ans dans certains cas. Ainsi, en conséquence de ce choix, non seulement le conjoint devrait-il attendre plus longtemps, mais il recevrait une part moindre de la pension.

21. Dans le contexte des versements de montants forfaitaires lors de la rupture conjugale, le Rapport Eckler proposait deux solutions de rechange. Premièrement, les parties auraient le droit de convenir d'une date de retraite présumée. Deuxièmement, un âge présumé de la retraite, 70 ans par exemple, pourrait être établi aux fins de l'acquisition de droits, plutôt que la date de la règle de 80 modifiée⁹. En réponse à cela, le gouvernement réitère qu'aucune prestation de retraite additionnelle n'est acquise durant les années de service ultérieures à la date de la règle de 80 modifiée. Par conséquent, le gouvernement ne voit aucune raison de tenir compte de ces années de service pour calculer la période d'acquisition théorique de droits, étant donné surtout que dans beaucoup de cas cette approche diminuerait considérablement la part proportionnelle de la pension disponible à des fins de partage.

22. Le gouvernement n'admet pas que des membres de la magistrature risquent d'être victimes d'iniquités qui puissent justifier l'adoption d'une approche différente de la formule d'acquisition théorique de droits proposée par le gouvernement. Il importe de noter que toute insatisfaction à l'égard de la formule d'acquisition théorique de droits proposée découle du fait que le régime de pension actuel ne confère pas de droits additionnels pour les années additionnelles durant lesquels un juge choisit de demeurer en fonction, habituellement à titre surnuméraire. Cette plainte a été formulée dans plusieurs

⁸ Rapport Eckler, *supra* à la p. 4.

⁹ *Ibid.* à la p. 3.

propositions de réforme dans le passé, notamment dans les observations initiales de la magistrature devant la Commission Drouin¹⁰.

23. Non seulement le recours aux « années de service » comme mesure ou point de référence dans le cadre du mécanisme de partage engendrerait-il les risques d'iniquité décrits plus haut, mais il créerait aussi une incohérence interne dans le régime de pension. En effet, une telle approche créerait une situation où les juges en instance de séparation seraient traités différemment des juges célibataires ou des juges qui demeurent en couple. Dans les faits, les juges en instance de séparation seraient traités comme ayant acquis leur pension après la date de la règle de 80 modifiée, contrairement aux autres juges. L'adoption de cette approche transformerait ce qui se veut un simple mécanisme de facilitation en un dispositif qui influe sur les droits du juge au titre du régime de pension.

24. Le gouvernement est d'avis que cela mènera inévitablement à des pressions pour que l'on corrige cette prétendue « iniquité » pour tous les juges, et non uniquement pour les juges en instance de séparation. Or, le gouvernement réitère que toute modification des éléments et hypothèses clés sous-jacents au régime de la *Loi sur les juges* devrait seulement être apportée dans le cadre d'une réforme globale des pensions, une mesure que la magistrature n'appuie pas.

g) Conclusion

25. Le délai de réflexion, accordé au gouvernement et à la magistrature, sur la conception du mécanisme de partage, a permis au gouvernement de comprendre plusieurs des préoccupations de la magistrature au regard de sa proposition initiale, et de mieux y répondre. Le gouvernement estime que cet exercice a débouché sur une proposition plus équitable concernant un mécanisme permettant de faciliter le partage de ce bien.

26. Le gouvernement est d'avis que certaines des préoccupations exprimées par la magistrature découlent des caractéristiques particulières du régime de pension prévu par

¹⁰ Mémoire conjoint de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature présenté à la Commission d'examen de la rémunération des juges de 1999, daté du 20 décembre 1999, à la p. 3-25.

la *Loi sur les juges*. Or, comme le gouvernement et la magistrature en ont déjà convenu, le mécanisme doit être élaboré dans le cadre du régime de pension actuel.

27. Le gouvernement croit que sa proposition révisée, qui ajoute au cadre général de la LPPR la possibilité pour le conjoint de reporter le partage jusqu'au moment où les droits sont acquis, établit un équilibre juste et efficace entre les objectifs généraux du partage des pensions, tout en demeurant compatible avec la structure particulière du régime de pension actuel et avec l'opinion des parties selon laquelle aucune autre modification ne devrait être apportée aux pensions pour le moment.

28. Concrètement, le gouvernement propose la mise en place d'un mécanisme de partage pour le régime de pension des juges prévoyant ce qui suit :

- les prestations accumulées au cours de l'union conjugale seraient définies comme la partie, calculée au prorata, de la pension totale du juge égale aux 2/3 du traitement, établie à l'aide de la « règle de 80 modifiée »;
- afin de décider si le partage doit viser les cotisations versées par le juge ou la valeur actuarielle des prestations accumulées au cours de l'union, les droits à pension seraient présumés acquis lorsque le juge atteint l'âge de 55 ans et accumule dix ans de service dans la fonction judiciaire;
- le montant maximal transférable à un conjoint en vertu du mécanisme de partage sera égal à 50 pour cent de la valeur des prestations de retraite du juge théoriquement acquises durant la période visée par le partage;
- l'ensemble d'hypothèses démographiques utilisé pour le plus récent Rapport actuariel sur le régime de pension des juges de nomination fédérale devrait être appliqué pour calculer la valeur actuarielle du montant assujéti au partage;
- en cas de rupture de l'union conjugale avant l'acquisition théorique de droits, le conjoint pourrait choisir :
 - a) soit de recevoir immédiatement un montant forfaitaire correspondant à sa part proportionnelle des cotisations,

- b) soit d'attendre que le juge acquière théoriquement ses droits à pension (ou cesse d'exercer sa fonction judiciaire ou décède) et de recevoir, à cette date, un montant forfaitaire correspondant à sa part proportionnelle des cotisations ou de la valeur actuarielle de la pension théoriquement acquise, selon le cas;
 - le mécanisme serait établi sous le régime de la *Loi sur les juges* et de ses règlements d'application et serait administré par le Commissaire à la magistrature fédérale.
29. Le gouvernement attend les recommandations de la Commission à cet égard.