

MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

À

LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES FÉDÉRAUX

I. MANDAT DE LA COMMISSION

1. En 1998, le Parlement a modifié la *Loi sur les juges* pour constituer une commission d'examen « quadriennal » de la rémunération des juges.¹ Les modifications visaient à mettre sur pied des organismes « indépendants, efficaces et objectifs » chargés d'examiner la rémunération et les avantages sociaux des juges comme l'avait exigé la Cour suprême du Canada dans le cadre du *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*.²

2. Aux termes de l'article 26 de la Loi sur les juges, la Commission est chargée d'examiner la question de savoir si les traitements et autres avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants et de formuler des recommandations à cet égard. Le paragraphe 26(1.1) oblige la Commission, pour ce faire, à tenir compte des facteurs suivants :

- a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;
- b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;
- c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;
- d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.

¹ *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, dans sa version modifiée (voir l'annexe 1).

² *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (le « *Renvoi sur l'Î-P.-É.* ») (voir l'annexe 2).

3. Ces critères établissent le cadre analytique de l'examen par la Commission de la question de savoir si les traitements et avantages sociaux des juges sont satisfaisants et des propositions de réforme qui en découlent. Dans l'interprétation et l'application de ces critères fixés par la loi, la Commission pourra s'inspirer des principes constitutionnels dégagés dans le *Renvoi de l'Î.-P.-É.* L'examen vise essentiellement à déterminer si le régime de traitement et d'avantages est adéquat.

II. POSITION DU GOUVERNEMENT DU CANADA

4. Le gouvernement du Canada est acquis au principe de l'indépendance des juges sur lequel reposent notre système juridique et notre démocratie. Une magistrature indépendante et efficace est à l'avantage de tous les Canadiens. Pour protéger cette indépendance, il est nécessaire d'offrir aux juges un régime de traitement, d'indemnités et de pension adéquate. Un tel régime sert également à promouvoir l'efficacité de la magistrature en encourageant les candidats les mieux qualifiés à entrer dans la profession.

5. Ces candidats qui se distinguent peuvent être issus du secteur privé, du milieu universitaire ou de la fonction publique. Ils résident dans toutes les régions du Canada, en milieu urbain ou rural. Ce sont des hommes et des femmes, soit relativement jeunes, soit comptant de nombreuses années d'expérience. Ils proviennent de diverses groupes économiques et leurs antécédents salariaux varient.

6. Le gouvernement du Canada se doit aussi de veiller à ce que ses ressources financières soient réparties d'une manière prudente et responsable entre un grand éventail de priorités gouvernementales concurrentes – depuis les soins de santé à la sécurité publique, en passant par les programmes de la sécurité du revenu et la défense nationale.

7. La garantie d'une rémunération adéquate aux juges constitue désormais non seulement une priorité importante, mais aussi un impératif constitutionnel. Cependant, l'évaluation de ce qui constitue une rémunération adéquate doit tenir compte du large éventail de dépenses légitimes et concurrentes que doit satisfaire le Trésor public.

8. De l'avis du gouvernement, il est indéniable que le régime actuel de traitement, d'indemnités, de pension et d'autres avantages procure la sécurité financière nécessaire à la protection de l'indépendance judiciaire. De plus, le régime actuel suffit à attirer les candidats les mieux qualifiés au sein de la magistrature. Afin que cette situation se maintienne, le gouvernement propose une augmentation modeste du traitement des juges afin que celui-ci continue de correspondre raisonnablement aux tendances observées dans la fonction publique fédérale et dans le secteur privé.

9. Le gouvernement propose en outre un mécanisme de partage de la pension en cas de rupture de l'union du couple, et a accepté la recommandation 8 de la première commission d'examen quadriennal (la Commission Drouin), portant sur le statut de juge surnuméraire.

10. Dans le présent mémoire, le gouvernement formule un certain nombre d'observations qu'il soumet à l'examen de la Commission pour l'aider à déterminer si les traitements et les autres avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants. Le gouvernement traitera des questions et des arguments qui pourraient être soulevés par d'autres intéressés dans son mémoire en réponse.

III. LE PREMIÈRE COMMISSION D'EXAMEN QUADRIENNAL

11. Dans son rapport rendu public en mai 2000, la Commission « Drouin » a présenté 22 recommandations visant à améliorer le régime de traitement, de pension, d'indemnités et d'avantages sociaux des juges. Ce rapport recommande, entre autres, que le traitement de base des juges puînés soit augmenté de 11,2 pour cent pendant la première année et de 2 000\$ pendant chacune des trois années suivantes - en plus de l'indexation légale -, que les indemnités pour faux frais et les indemnités de vie chère pour le Nord canadien soient rajustées et enfin, que soient acceptés un régime de retraite anticipée, une plus grande souplesse dans le choix de la prestation au survivant et un régime d'assurance-vie.

12. Dans sa réponse de décembre 2000 au rapport de la Commission Drouin, le gouvernement a accepté sans réserve 20 des 22 recommandations. Quant aux frais de représentation des juges devant la Commission (recommandation 22), le gouvernement a accepté d'assumer ces frais au taux de 50 pour cent au lieu des 80 pour cent recommandés par la Commission. Pour ce qui est du droit des juges d'opter pour le statut de juge surnuméraire dès le moment de leur admissibilité à une pension complète (recommandation 8)³, le gouvernement a indiqué qu'il n'était pas disposé alors à accepter la recommandation sans un complément d'information et de consultation. Comme il est expliqué plus en détail ci-dessous, le gouvernement a maintenant décidé d'accepter la recommandation 8.

IV. TRAITEMENTS

13. Tel que cela a été mentionné plus haut, la Commission Drouin a déterminé qu'une augmentation de 11,2 pour cent du traitement de base des juges puînés, à compter du 1^{er} avril 2000, et d'une augmentation supplémentaire de 2 000 \$ pour chacune des trois années suivantes, en plus de l'indexation légale actuelle, équivaldrait à un traitement équitable pour ces juges.

14. La Commission a souligné qu'elle avait reçu du gouvernement des renseignements indiquant que l'économie était robuste et que la situation financière du gouvernement fédéral était saine. Elle s'est appuyée sur ces renseignements pour conclure qu'aucun facteur d'ordre financier n'entravait la capacité du Parlement d'assurer aux juges une rémunération adéquate. Cette conclusion lui a permis de recommander ce qu'elle estimait approprié sans avoir négocié avec des facteurs externes.⁴

15. Le traitement actuel consenti aux juges tient compte de ces augmentations et continue d'être rajusté automatiquement le 1^{er} avril de chaque année afin de suivre les augmentations de

³ Rapport de la Commission d'examen sur la rémunération des juges, 31 mai 2000, section 4.8, pages 77-78 (« Rapport Drouin ») (voir l'annexe 3).

⁴ Rapport Drouin, *supra*, page 9 (voir l'annexe 3).

l'indice de l'ensemble des activités économiques. Au cours de l'exercice 2003-2004, le salaire des juges puînés était de l'ordre de 216 600,00 \$.

a) Conjoncture économique ayant cours au Canada et situation financière actuelle du gouvernement fédéral

16. Suivant le paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, la Commission est, de toute évidence, tenue d'examiner l'état de l'économie canadienne, y compris le coût de la vie et la situation financière et économique globale du gouvernement fédéral.

17. La mise à jour économique et financière présentée au Comité permanent des finances de la Chambre des Communes le 3 novembre 2003 par le ministre des Finances expose le point de vue du gouvernement du Canada sur l'état de l'économie canadienne et sur la situation financière actuelle et future du gouvernement fédéral.⁵ On y souligne que, de façon générale, les fondements de l'économie canadienne demeurent solides et que l'économie est bien positionnée pour afficher une croissance soutenue à moyen terme.

18. Les économistes du secteur privé prévoient que la croissance économique réelle sera en moyenne légèrement supérieure à trois pour cent au cours des quatre prochaines années (2004-2008)⁶, ce qui serait à peu près équivalent à ce qu'on a enregistré, en moyenne, au cours des quatre années précédentes. On s'attend à ce que l'inflation demeure faible pour les cinq prochaines années.

19. Bien que des excédents financiers soient anticipés d'ici 2008-2009, aucun excédent de planification n'est prévu jusqu'en 2008-2009. L'excédent de planification renvoie au montant réservé au financement des priorités nouvelles du gouvernement et des obligations imprévues, et est calculé à partir des renseignements disponibles.

⁵ *Mise à jour économique et financière : allocution de l'honorable John Manley au Comité permanent des finances de la Chambre des Communes*, prononcée le 3 novembre 2003 (voir l'annexe 4).

⁶ Lettre de Jeremy Rudin, Directeur général de la politique économique et fiscale, ministère des Finances, datée du 11 décembre 2003 (voir l'annexe 5).

20. L'absence d'un excédent de planification signifie que toute augmentation de la rémunération des juges qui dépasserait le taux d'inflation représenterait l'une des nombreuses demandes auxquelles le gouvernement ne pourrait satisfaire sans devoir sacrifier une autre mesure. Ceci contraste avec la situation financière du gouvernement qui prévalait à l'époque de la Commission Drouin, alors que l'on avait déterminé que l'excédent de planification serait de 2 \$ milliards pour 1999-2000 et de 5,5 \$ milliards pour 2000-2001.

21. Si on fait la moyenne des prévisions établies en septembre par le secteur privé, l'inflation de l'indice des prix à la consommation serait de 2,8 % en 2003, 1,7 % en 2004, 1,9 % en 2005 et 1,9 % en 2006-2008. Depuis 1990, l'indice de l'ensemble des activités économiques, sur lequel se fonde l'indexation du traitement des juges, a légèrement dépassé le taux d'inflation de l'IPC, de sorte que l'indexation applicable au traitement des juges devrait préserver leur pouvoir d'achat pendant un certain nombre d'années. Par conséquent, l'indice du coût de la vie ne peut être invoqué pour affirmer que les dispositions actuelles concernant la rémunération des juges sont inadéquates.

22. Au vu de ces circonstances, il existe bel et bien des contraintes d'ordre financier et, de l'avis du gouvernement fédéral, la Commission doit en tenir compte dans ses délibérations. Comme l'a reconnu le juge en chef Lamer dans le *Renvoi sur l'Î-P.-É.*, l'affectation des fonds publics est une question intrinsèquement politique : voir les paragraphes 142-145 et 176. Les hausses du traitement des juges prendront place à un moment où les choix qui se poseront en matière de dépenses nouvelles, de réduction de la dette nationale et d'allègement du fardeau fiscal seront difficiles.

b) Rôle de la sécurité financière des juges pour la préservation de l'indépendance judiciaire

23. Dans l'évaluation du rôle de la sécurité financière pour la préservation de l'indépendance des juges, la Commission devrait s'inspirer du point de vue adopté par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur l'Î-P.-É.*, en particulier aux paragraphes 131 à 135. Selon le juge en

chef, la sécurité financière comprend trois éléments, dont deux se rapportent à la procédure.⁷ Le troisième élément en est un de substance : le traitement des juges ne peut être abaissé en deça du minimum acceptable. La Cour, au paragraphe 193, explique ainsi la raison d'être de ce principe :

Je n'ai aucun doute que la Constitution protège les traitements des juges afin qu'ils ne tombent pas sous un niveau minimal acceptable. Cette protection a pour but d'assurer la sécurité financière des juges afin de les prémunir contre l'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière, et d'assurer par le fait même la confiance du public dans l'administration de la justice. Si les traitements sont trop bas, il y a toujours un risque, aussi théorique soit-il, que les juges puissent être tentés de trancher un litige d'une certaine façon, en vue d'obtenir un traitement supérieur de l'exécutif ou l'assemblée législative ou certains avantages d'une des parties à ce litige...⁸

De l'avis du gouvernement fédéral, il est manifeste que le traitement actuel des juges se situe bien au delà du niveau minimum où il faudrait s'interroger sur la nécessité de protéger la magistrature de l'ingérence politique aidée par la manipulation économique. Le traitement actuel des juges nommés par le fédéral est très supérieur au niveau auquel une telle nécessité pourrait être ressentie. En fait, l'indexation automatique de ce traitement suivant l'indice de l'ensemble des activités économiques offre une protection importante contre l'érosion graduelle de l'écart qui sépare les traitements des juges de tels niveaux inacceptables.

c) La nécessité d'attirer les candidats les mieux qualifiés au sein de la magistrature

24. Il ne fait aucun doute que la nomination de candidats de marque à la magistrature se poursuit. Le nombre de personnes qui posent leur candidature dépasse de beaucoup celui des personnes qui sont choisies. Les personnes nommées qui ne sont pas déjà membres de la magistrature sont sélectionnées à partir d'une liste de candidats recommandés ou hautement recommandés par des comités consultatifs sur les nominations à la magistrature, lesquels sont constitués par le ministre de la Justice.

⁷ L'obligation de recourir à une commission indépendante, objective et efficace, et l'interdiction pour la magistrature d'entamer des négociations avec le pouvoir exécutif.

⁸ *Renvoi sur l'Î-P.-É., supra*, par. 193 (voir l'annexe 1).

25. À titre d'illustration, entre décembre 1999 et juin 2003, 1 322 candidatures ont été reçues.⁹ De ce nombre, 537 candidats étaient soit recommandés, soit hautement recommandés par les comités consultatifs. En bout de ligne, 120 ont été nommés à la magistrature. En établissant le rapport des candidatures aux nominations, on constate qu'il y avait au delà de 11 candidats pour chaque nomination, et au delà de 4 candidats recommandés ou hautement recommandés par nomination. En comparaison, pour la période du 1^{er} janvier 1989 au 30 novembre 1999, ce rapport était de 8,5 candidats, dont plus de trois candidats recommandés ou hautement recommandés, par nomination.¹⁰

26. Il importe de souligner que les candidats à la magistrature ne sont pas motivés uniquement, ni même principalement, par des considérations liées au revenu. Un certain nombre d'autres facteurs peuvent peser tout autant, comme le désir de servir le public et de contribuer à la société, ou le désir d'atteindre ce que d'aucuns considèrent comme l'aboutissement normal d'une carrière en droit. L'inamovibilité des juges et l'attrait exercé par une pension généreuse, combinés à la reconnaissance et au prestige accordé aux juges et à la qualité de vie associée à la profession judiciaire, sont également des facteurs importants.

27. On ne peut non plus affirmer que les candidatures proviennent exclusivement ou en majeure partie de cette minorité des membres des barreaux qui oeuvrent au sein des plus grands cabinets d'avocats au pays et dont les revenus se situent généralement, selon la compréhension générale, dans les percentiles les plus élevés pour la profession. En réalité, l'origine des candidats à la magistrature est assez diverse. Des 364 personnes qui y ont été nommées entre le 1^{er} janvier 1997 et le 14 novembre 2003, 252 exerçaient en pratique privée et 66 provenaient de la fonction publique. Sept d'entre elles étaient des universitaires, quatre oeuvraient au sein de cliniques d'aide juridique et trois au sein du contentieux d'une entreprise.¹¹ Seules 18 des

⁹ Lettre du Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, datée du 24 juin 2003 (voir l'annexe 6).

¹⁰ Candidats à la magistrature, 1989-1999, préparé par le Secrétariat des nominations à la magistrature fédérale (voir l'annexe 7).

¹¹ Lettre du Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, datée du 3 décembre 2003, avec tableaux (voir l'annexe 8).

personnes nommées travaillaient pour des cabinets comptant plus de 60 avocats. Quarante-cinq provenaient de cabinets comptant entre 41 et 60 avocats, et 36 de cabinets en comptant entre 25 et 40. Cent cinquante-deux des personnes nommées travaillaient dans des cabinets comptant en deça de 25 avocats, et parmi elles, 75 avaient exercé leur profession dans des cabinets de cinq avocats ou moins.

28. Selon les chiffres fournis par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale, 46 des avocats en pratique privé oeuvraient principalement dans le domaine du droit de la famille au moment de leur nomination, 39 en droit criminel ou pénal, 38 dans le domaine des poursuites civiles, 24 en droit administratif et 22 en droit commercial ou corporatif.

29. Les grandes agglomérations urbaines de Toronto, de Montréal, de Vancouver, d'Ottawa, de Halifax, de Calgary, d'Edmonton et de Winnipeg ont fourni 189 des 364 nominations durant cette période, soit environ 52 pour cent. Cent quatre des personnes nommées, ou approximativement 29 pour cent, provenaient de l'extérieur des centres urbains canadiens, et les 71 personnes restantes, soit quelque 19 pour cent, de villes canadiennes de moindre envergure.

30. Une proportion importante des personnes nommées semble être issue des domaines de pratique traditionnellement moins lucratifs de la profession juridique, de milieux ruraux ou de petites villes, et de cabinets de taille moyenne ou réduite, c'est-à-dire de lieux où on peut s'attendre à ce que les salaires se situent, en moyenne, dans les échelons inférieurs. On ne peut donc aisément établir de comparaisons justes entre la rémunération des juges et les salaires offerts par le secteur privé. En fait, l'affirmation voulant qu'il soit essentiel de proposer des traitements élevés pour attirer des candidats de marque est en soi loin d'être évidente.

31. L'un des objectifs du gouvernement est de travailler à la composition d'une magistrature fédérale qui soit davantage représentative de l'ensemble de la société canadienne. Des candidats aux antécédents variés et provenant d'une multitude d'emplacements géographiques de même que, sans aucun doute, de divers milieux économiques ont été attirés au sein de la magistrature. La question qui se situe au coeur des préoccupations de la Commission est celle de savoir si les

ententes salariales existantes dont bénéficient les juges sont adéquates, à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Si l'on considère la multiplicité des origines de la magistrature actuelle, il est peu utile de comparer le traitement des juges avec la tranche des percentiles qui représente les salaires les plus élevés dans la profession juridique. Il faut donc se demander si un nombre suffisant de candidats de marque peut être attiré de sorte que l'indépendance judiciaire soit préservée et que l'efficacité de la magistrature soit assurée en permanence. De l'avis du gouvernement fédéral, il faut sans hésitation répondre à cette question par l'affirmative.

d) Autres critères objectifs jugés pertinents par la Commission

32. La Loi invite la Commission à examiner d'autres critères, dans la mesure où ceux-ci se rapportent à la question de l'adéquation de traitement consenti aux juges et où ils sont objectifs. Par le passé, le défi auquel ont dû faire face les commissions d'examen de la rémunération judiciaire, y compris la Commission Drouin, a été de trouver des éléments de comparaison appropriés au vu des fonctions uniques exercées par la magistrature et de leur reconnaissance constitutionnelle. Par conséquent, plusieurs commissions ont eu recours à un examen des tendances salariales qui prévalent tant dans les secteurs public que privé.

(i) Tendances enregistrées dans le secteur public

33. Dans le secteur public, le point médian de l'échelle de traitement DM-3 a à l'occasion servi de repère approximatif.

34. L'échelle de traitement DM-3 s'applique aux postes de sous-ministres les plus élevés du gouvernement fédéral, à l'exception de ceux de greffier du Conseil privé et de sous-ministre des Finances, qui font partie de la catégorie DM-4, nouvellement créée. Toutefois, l'application de

l'échelle de traitement DM-3 est en soi passablement limitée. Seuls 10 des 60 sous-ministres du gouvernement fédéral se situent dans la catégorie DM-3.¹²

35. De l'avis du gouvernement fédéral, l'échelle DM-3 constitue en fait un piètre élément de comparaison quand il s'agit d'établir si les traitements reçus par les juges sont adéquats. Bien qu'il soit possible d'affirmer que l'échelle DM-3 et son point médian représentent « ...ce que le marché s'attend à payer à des gens d'une personnalité et d'une compétence remarquables, qualités qu'ont en commun les sous-ministres et les juges », ¹³ l'examen ne s'arrête pas là. Il existe en réalité des distinctions très claires entre les situations des deux groupes.

36. Contrairement aux juges, les hauts fonctionnaires appartenant à la catégorie DM-3 ne bénéficient pas de l'inamovibilité. Ils sont plutôt nommés à titre amovible.

37. Le traitement des juges est automatiquement indexé, alors que celui des sous-ministres ne l'est pas. De plus, une partie importante du traitement d'un sous-ministre dépend de la réalisation de certains engagements organisationnels précis. Il s'agit d'un montant forfaitaire qui fait l'objet d'une évaluation et dont le paiement doit être justifié à chaque année ; cette partie du traitement est donc à risque.¹⁴ Cette situation est l'antithèse de celle qui prévaut dans le cas des juges, qui jouissent d'une sécurité financière garantie par la Constitution.

38. Comme cela a été mentionné plus haut, la situation financière et économique du gouvernement est saine mais la réalisation des priorités des Canadiens exige de faire preuve de prudence et de retenue. Le traitement dont bénéficie présentement la magistrature suffit clairement à satisfaire à l'obligation d'assurer la sécurité financière des juges. La profession de

¹² Traitement et avantages des sous-ministres, renseignements préparés par le Secrétariat du personnel supérieur du Bureau du Conseil Privé (voir l'annexe 9).

¹³ *Rapport et recommandations de la Commission de 1992 sur le traitement et les avantages des juges*, page 11 (voir l'annexe 10).

¹⁴ Tendances pour les salaires des juges et des DM-3 de 1998-1999 à 2003-04, préparé par le ministère de la Justice (voir l'annexe 11).

juge continue d'attirer les candidats les plus qualifiés, et ce, en nombres nettement supérieurs à celui des postes disponibles.

39. Les tendances salariales globales enregistrées dans la fonction publique fédérale sont un indice de la capacité financière du gouvernement et de ses priorités. Dans les rangs des cadres supérieurs et des sous-ministres, les hausses annuelles de traitement au cours des trois dernières années ont été de 3,1 pour cent (2001-02), 2,3 pour cent (2002-03) et 2,5 pour cent (2003-04). Dans la fonction publique fédérale en général, les hausses salariales annuelles durant la même période ont été de l'ordre de 2,5 à 2,7 pour cent.¹⁵

40. Depuis la mise en oeuvre des recommandations de la Commission Drouin, les traitements des juges se sont en fait maintenus à un niveau à peu près équivalent à la médiane de l'échelle DM-3, comme cela est indiqué à l'annexe 9. Le gouvernement est d'avis que les hausses de traitement devraient continuer de correspondre aux tendances globales suivies par les taux de rémunération applicables dans la fonction publique fédérale, y compris ceux de l'échelle DM-3.

41. Par conséquent, le gouvernement propose une augmentation de 4,48 pour cent au cours de la première année (2004-05), laquelle comprendrait l'indexation fixée au moyen de l'indice de l'ensemble des activités économiques. Une telle augmentation porterait le traitement des juges à 226 300 \$.

42. Le gouvernement reconnaît que les augmentations d'échelon de 2 000 \$ recommandées par la Commission Drouin ont été efficaces pour ce qui est de maintenir une certaine correspondance entre le traitement reçu par les juges et celui de l'échelle DM-3 au cours de la période séparant les deux commissions d'examen quadriennal. C'est pourquoi le gouvernement

¹⁵ Tendances pour les salaires des juges et des DM-3 de 1998-1999 à 2003-04, *supra* (voir l'annexe 11).

propose de conserver ce mécanisme de rajustement en augmentant le traitement des juges de 2 000 \$ au cours des trois années suivantes (2005-06, 2006-07, 2007-08), et ce, en sus de l'indexation annuelle. Les coûts engendrés par la proposition du gouvernement pour les exercices 2004-05 à 2007-08 s'élèveraient approximativement à 34,8 \$ millions.

(ii) Tendances enregistrées dans le secteur privé– rémunération des avocats

43. Les parties s'emploient à rassembler des données à jour concernant les tendances salariales observées dans le secteur privé et à formuler leurs observations à ce sujet pour les remettre à la Commission. Le travail d'affinage de ces données se poursuit et les parties s'attendent à pouvoir livrer le résultat de ce travail en même temps que leur réponse au rapport de la Commission.

V. PENSION

(a) Un examen exhaustif

44. Le régime de pension dont bénéficie actuellement la magistrature est unique au Canada. Au cours des deux dernières décennies, diverses réformes ont été apportées aux échelons du régime de pension de la magistrature afin d'adapter ce dernier à l'évolution des politiques en matière de pension et à celle du profil démographique de la magistrature.

45. Devant la Commission Drouin, la magistrature a proposé une vaste gamme d'améliorations visant le régime de pension actuel. En réponse à ce qui a été interprété comme un profond mécontentement de la part de la magistrature concernant ce régime, le gouvernement a suggéré de procéder à un examen exhaustif des postulats et des politiques sur lesquels se fonde le régime en raison de l'évolution des politiques en matière de pension et des changements intervenus dans le profil démographique de la magistrature.

46. Dans son rapport, la Commission Drouin a recommandé un petit nombre de modifications au régime de pension, lesquelles ont tous été acceptées et mises en oeuvre par le gouvernement. Toutefois, en acceptant ces recommandations, le gouvernement a réitéré son intention de procéder à un examen exhaustif du régime de pension.

47. Les représentants de la magistrature ont laissé savoir au gouvernement qu'à la suite des modifications les plus récentes qui y ont été apportées, le régime en vigueur était perçu de façon générale comme satisfaisant. Tant le Conseil de la magistrature canadienne que l'Association canadienne des juges de cours supérieures ont officiellement résolu de ne pas demander d'améliorations supplémentaires au régime de pension dans un avenir prévisible.

48. Puisque aux dires de ses représentants, la magistrature est satisfaite du présent régime, le gouvernement a décidé de ne pas demander d'examen exhaustif pour l'instant. Si dans le futur la position de la magistrature devait évoluer, le gouvernement réexaminera la nécessité d'entreprendre un examen global.

b) Partage de la pension en cas de rupture d'union conjugale

49. La magistrature et le gouvernement s'entendent sur l'existence d'un élément ponctuel du régime de pension des juges qui demande à être révisé à ce stade-ci. De toutes les dispositions prises par le fédéral en rapport avec les régimes de pension, la *Loi sur les juges* est le seul texte qui établit un tel régime sans prévoir de mécanisme de partage de la pension en cas de rupture d'une union conjugale.

50. La plupart des régimes de pension fédéraux pourvoient au partage des avoirs de retraite, tandis que la *Loi sur le partage des prestations de retraite* (« LPPR ») fixe la méthode à suivre pour réaliser ce partage. En vertu de la LPPR, l'époux ou le conjoint de fait peut recevoir jusqu'à 50 % de la valeur totale actualisée des prestations accumulées par un participant au régime au cours de l'union. Subsidiairement, si le participant au régime n'a pas atteint le nombre d'années de service minimum (c'est-à-dire, si le droit aux prestations n'est pas acquis), l'époux ou le

conjoint peut recevoir jusqu'à 50 % des cotisations que le participant a versées au régime au cours de l'union.

51. Le ministère de la Justice a chargé M. David Crane, du cabinet d'experts-conseils HayGroup, de lui recommander des modifications à la *Loi sur les juges* et aux autres textes législatifs pertinents afin de faciliter le partage des prestations de retraite lors de la rupture d'une union.¹⁶ S'appuyant sur les grandes lignes du rapport, le gouvernement est d'avis que le mécanisme et la procédure prévus dans la LPPR pourraient également être appliqués au partage de la pension des juges. Sous le régime de la LPPR, le partage de la pension des juges serait effectué conformément aux principes et pratiques qui régissent le partage de tous les autres revenus de retraite auxquels pourvoit le gouvernement fédéral.

52. La LPPR et les régimes de retraite du secteur privé prévoient tous deux une période d'acquisition des droits à pension et une formule de calcul de la prestation servant à déterminer le montant des prestations accumulées au cours de l'union conjugale. Le régime de pension de la magistrature ne prévoit actuellement aucune période d'acquisition des droits ni aucune formule de calcul des prestations accumulées. La *Loi sur les juges* prévoit par contre le versement d'une rente de retraite anticipée, calculée au prorata, à un juge qui prend sa retraite après avoir atteint l'âge de 55 ans et occupé sa charge judiciaire pendant au moins 10 ans. Les dispositions en cause définissent implicitement une période d'acquisition des droits et une formule de calcul des prestations accumulées.

53. La période et la formule implicitement définies dans les dispositions de la *Loi sur les juges* portant sur la retraite anticipée pourraient être adaptées au partage de la pension d'un juge sous le régime de la LPPR, de la façon suivante :

- Les prestations accumulées au cours de l'union pourraient être 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 modifiée de 80 ».

¹⁶ Report to the Department of Justice on Division of Judicial Annuity Following Conjugal Breakdown, préparé par David Crane du HayGroup, le 5 décembre 2003 (« le rapport HayGroup ») (voir l'annexe 13).

- 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 pourraient être présumés acquis lorsque le juge atteint l'âge de 55 ans et accumule dix ans de service dans la fonction judiciaire.
- Aux fins d'imposition, les paiements forfaitaires versés au conjoint séparé pourraient être traités d'une manière qui soit conforme aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* par le biais d'une présomption établissant que tout ou partie de ces paiements (définis par une formule) est un paiement fait à même un régime de pension agréé.¹⁷

54. Par conséquent, le gouvernement propose que le champ d'application de la LPPR soit élargi afin d'inclure la *Loi sur les juges* de la façon décrite précédemment en termes généraux, et d'apporter les modifications corrélatives nécessaires à la *Loi sur les juges* et à ses règlements d'application.

55. En définitive, les modifications au régime de pension de la magistrature offrirait aux juges nommés par le fédéral un traitement correspondant à celui des participants d'un régime de pension qui ne font pas partie de la magistrature et de la plupart des juges nommés par les provinces. Par ailleurs, la création d'un mécanisme visant à faciliter le partage de la pension d'un juge aurait pour effet de protéger les intérêts des époux ou conjoints de fait des juges et faciliterait la résolution des conflits familiaux auxquels les juges sont partie.

VI. STATUT DE JUGE SURNUMÉRAIRE

56. Présentement, les juges nommés par le fédéral peuvent choisir le statut de juge surnuméraire lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans et ont accumulé 15 ans de service, ou l'âge de 70 ans et dix ans de service. La Commission Drouin a recommandé qu'il soit permis aux juges de choisir de devenir juge surnuméraire au moment où ils deviennent admissibles à une pension

¹⁷ Rapport HayGroup, *supra*, page 3 (voir l'annexe 13).

complète, et de conserver ce statut pendant une durée maximale de 10 ans (recommandation 8).¹⁸ Ceci signifie en fait qu'un juge pourrait choisir le statut de juge surnuméraire lorsqu'il compte au moins 15 années de service et que la somme de son âge et de ses années de service est égale ou supérieure à 80.

57. Dans sa réponse aux recommandations de la première commission d'examen quadriennal, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il n'était pas prêt à accepter la recommandation 8 pour trois raisons. D'abord, elle entraînerait des conséquences pour les gouvernements provinciaux et territoriaux au plan de l'administration de la justice. Ensuite, son rapport avec la rémunération des juges restait à être déterminé dans l'affaire *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances), Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405. Enfin, l'apport des juges surnuméraires à la charge de travail des tribunaux n'était pas entièrement compris. Le gouvernement a suggéré d'étudier les façons d'améliorer la collecte de renseignements concernant l'apport des juges surnuméraires à la charge de travail des tribunaux dans le cadre d'un examen plus large qui serait entrepris en préparation des travaux de la présente commission.

58. Depuis, le gouvernement a eu l'occasion de consulter les provinces et les territoires au sujet des répercussions possibles de la recommandation 8. De plus, il a obtenu des renseignements sur la charge de travail des juges surnuméraires telle qu'elle est communément perçue. En outre, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Mackin and Rice*, en statuant que la capacité de choisir le statut de juge surnuméraire constituait un avantage économique pour les juges. La Cour a déclaré que les propositions visant l'élimination du statut de juge surnuméraire devaient, par conséquent, être renvoyées devant une commission d'examen du traitement et des avantages des juges.

59. À la lumière de ces renseignements, le gouvernement a fait savoir à la magistrature qu'il était prêt à accepter la recommandation 8. Le gouvernement compte apporter les modifications nécessaires à la mise en oeuvre de la recommandation 8 dans le cadre de la série de

¹⁸ Rapport Drouin, *supra*, pages 77-78 (section 4.8) (voir l'annexe 3).

modifications à la *Loi sur les juges* qui suivront la réponse du gouvernement au rapport de la Commission.

VII. CONCLUSION

60. Le gouvernement demande à la Commission, en toute déférence, d'examiner les questions soulevées dans ce document et de formuler des recommandations qui soient en accord avec les observations qu'il contient.

61. Le gouvernement offre son appui à la Commission dans l'accomplissement de son mandat, et s'engage à faire tout en son possible pour lui fournir les renseignements supplémentaires et les conseils qu'elle estimera utiles.