

PRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DU CANADA

À LA

**COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION
DES JUGES FÉDÉRAUX**

20 DÉCEMBRE 1999

**Justice Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8**

Table des matières

	<u>Page No.</u>
I. INTRODUCTION	01
II. MANDAT DE LA COMMISSION	01
III. TRAITEMENT	03
(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	04
(b) Le rôle de la sécurité financière de la magistrature dans l'indépendance judiciaire	07
(c) La nécessité de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature	08
(d) Tout autre critère objectif que la Commission juge pertinent.....	10
IV. INDEMNITÉ POUR LES JUGES NOMMÉS DANS LE NORD.....	12
V. ASSURANCE-VIE	15
VI. PENSIONS	17
(a) Vue d'ensemble	17
(b) Pension de réversion.....	19
(c) Cotisations	22
VII. CONCLUSION	23

PRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT DU CANADA
À LA
COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES FÉDÉRAUX

I. INTRODUCTION

1. Le gouvernement du Canada s'engage à assurer l'indépendance et l'efficacité constantes de la magistrature canadienne. Le traitement et les avantages des juges doivent être satisfaisants afin que la magistrature puisse continuer à exercer son rôle de manière indépendante et efficace.

2. Le gouvernement du Canada est également investi d'une responsabilité financière. Confronté à des demandes concurrentielles, il doit utiliser les ressources financières de la meilleure manière qui soit, au profit de tous les Canadiens.

3. Dans le présent mémoire destiné à la Commission, le principal argument du gouvernement est que le régime actuel de traitement et d'avantages assure le maintien d'une magistrature indépendante et efficace. Il ne manque que quelques rajustements mineurs, peu coûteux, pour faire en sorte que le traitement et les avantages offerts aux juges demeurent satisfaisants.

4. Dans le présent mémoire, le gouvernement indique à la Commission les facteurs dont elle devrait tenir compte au cours de son enquête sur le traitement et les avantages des juges. Les questions et arguments que d'autres personnes intéressées pourraient soulever seront examinés en temps opportun, dans le cadre de la procédure établie par la Commission.

II. MANDAT DE LA COMMISSION

5. Selon l'article 26 de la *Loi sur les juges*, la tâche de la Commission consiste à déterminer si le traitement et les avantages des juges sont satisfaisants ainsi qu'à présenter des recommandations dans un rapport. Ce faisant, la Commission accomplit pour l'essentiel un mandat identique à celui qui avait été confié aux commissions précédentes.

6. L'élément du mandat de la Commission qui est nouveau réside dans la prescription, au paragraphe 26(1.1), des facteurs que la Commission doit prendre en compte pour vérifier si le traitement et les avantages des juges sont satisfaisants. En vertu de cette disposition, la Commission doit 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.

7. Le gouvernement commentera ces critères dans les observations qui suivent, notamment celles qui concernent le traitement des juges. De l'avis du gouvernement, les critères d'origine législative constituent le cadre analytique qu'il convient d'utiliser pour vérifier si le traitement et les avantages des juges sont satisfaisants et pour évaluer les propositions visant à les modifier.

8. La Commission exécutera le mandat que lui confie la loi en se fondant sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3 (« l'affaire des juges de l'Î.-P-É »). Les principes constitutionnels énoncés dans cet arrêt pourront faciliter l'interprétation et l'application des critères d'origine législative.

III. TRAITEMENT

9. La première question que la Commission doit étudier est celle de savoir si le traitement actuel des juges est satisfaisant. S'il ne l'est pas, la question de l'augmentation à accorder devra être examinée.

10. Dès le départ, deux commentaires s'imposent. D'abord, le traitement actuel des juges n'est pas statique. Conformément à l'article 25 de la *Loi sur les juges*, le traitement est rajusté chaque année en fonction des augmentations de l'Indice de l'ensemble des activités économiques (« IAE »). Ainsi, le traitement des juges sera automatiquement majoré le 1^{er} avril 2000 et le 1^{er} avril de chaque année qui suit.

11. En second lieu, le traitement actuel des juges répond pleinement aux recommandations formulées par la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges (« la Commission Scott »). Après avoir exprimé sa préoccupation au sujet de l'érosion du traitement des juges par suite du gel des salaires de ceux-ci et de la plupart des autres fonctionnaires rémunérés par l'État de 1992 à 1996, la Commission Scott a recommandé que :

... à compter du 1^{er} avril 1997, le gouvernement propose un rajustement à la hausse du traitement des juges qui sera convenablement mis en œuvre par étapes de manière à s'assurer que l'érosion de la base salariale causée par l'élimination de l'indexation prévue par la loi soit corrigée efficacement.

Voir l'annexe 1 : *Rapport et recommandations de la Commission de 1995 sur le traitement et les avantages des juges*, p. 17.

12. La recommandation a été entièrement mise en œuvre au moyen du projet de loi C-37, promulgué dans L.C. 1998, ch. 30. Le traitement des juges a été majoré de 4,1 % le 1^{er} avril 1997 et à nouveau de 4,1 % le 1^{er} avril 1998 : voir les paragraphes 25(5) et (6) de la *Loi sur les juges*, et leurs modifications. Ces majorations s'ajoutaient au rétablissement au titre de l'indexation

annuelle. Ces modifications ont permis de rétablir le traitement des juges au même niveau qu'il aurait atteint si l'indexation n'avait pas été suspendue pendant le gel.

13. Par suite de ces majorations, le traitement annuel d'un juge s'élève à 178 100 \$. Tel qu'il est mentionné ci-dessus, ce traitement sera automatiquement rajusté le 1^{er} avril 2000.

14. Une des questions qui pourrait se poser est celle de savoir si la situation a évolué depuis le rapport de la Commission Scott au point où le traitement fixé par le projet de loi C-37 ne peut plus être considéré comme un traitement satisfaisant. Pour répondre à cette question, il y a lieu de se reporter aux critères énoncés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Chacun de ces critères est commenté ci-après.

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.

15. Le gouvernement a récemment évalué l'état de l'économie canadienne dans le document intitulé *Mise à jour économique et financière : Des finances saines pour une meilleure qualité de vie*, que le ministre des finances a présenté au Comité des finances de la Chambre des communes le 2 novembre 1999. Le directeur général de la Direction de la politique économique et fiscale du ministère des Finances donne l'explication suivante :

[TRADUCTION] L'état de l'économie au Canada peut être décrit de façon très positive. La situation économique connaît une croissance vigoureuse qui devrait se poursuivre, tant d'après les prévisionnistes du secteur privé que ceux des grandes institutions financières internationales...

Il poursuit en soulignant que les autres indicateurs économiques sont tout aussi positifs. Voir l'annexe 4, lettre de David Moloney en date du 7 décembre 1999, aux pages 1 et 2.

16. Il appert de la *Mise à jour économique et financière* que le taux d'inflation a été peu élevé et stable : voir l'annexe 5, page 39. L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation devrait demeurer peu élevée : voir l'annexe 5, page 75.

17. Le traitement des juges est protégé de l'érosion découlant de l'inflation par les rajustements annuels selon l'IAE. Voici les explications du directeur général à ce sujet :

[TRADUCTION] ... cette mesure des salaires [l'IAE] a eu tendance à augmenter à un taux équivalent ou légèrement supérieur à l'IPC au cours de la dernière décennie. Compte tenu de l'expérience vécue au cours des deux dernières décennies, il est évident que l'indexation de cette mesure des salaires devrait protéger le pouvoir d'achat pendant un certain nombre d'années, même en cas de récession majeure.

Voir l'annexe 4, page 2, et le tableau qui y est joint.

18. Le tableau 2 de l'annexe 6, qui porte essentiellement sur les sept dernières années, soit la période du gel et du rétablissement subséquent de l'indexation, indique que, à 14,5%, l'IAE a dépassé l'IPC de 10,2 % sur une base composée. Par conséquent, non seulement le traitement des juges a-t-il été protégé de l'inflation, mais en réalité, il a augmenté.

19. Compte tenu de la protection contre l'inflation qui découle des rajustements fondés sur l'IAE, on ne peut arguer de l'augmentation du coût de la vie pour mettre en doute le caractère satisfaisant du traitement des juges.

20. La Commission doit également examiner la position économique et financière actuelle globale du gouvernement. D'après la *Mise à jour économique et financière*, un « excédent financier aux fins de planification » de 2 000 000 000 \$ est prévu pour l'exercice 1999-2000 et de 5 500 000 000 \$ pour l'exercice 2000-2001, et ce montant devrait encore augmenter par la suite. Voir l'annexe 5, p. 80.

21. Le débat public concernant l'utilisation de l'excédent a déjà commencé. Voici comment le directeur général s'exprime à ce sujet :

[TRADUCTION] ... la mise à jour fait état d'un « excédent financier aux fins de planification ». C'est ce dernier montant qui est disponible, d'après les renseignements actuels, pour financer les nouvelles priorités du gouvernement et les dettes non prévues qui seront créées ultérieurement. Il s'agirait, notamment, des nouvelles priorités au titre des dépenses et de la réduction des impôts qui ont été mentionnées dans le récent Discours du Trône ainsi que de toute augmentation plus rapide que prévue du coût des programmes existants. Ainsi, les majorations de la rémunération des juges qui dépasseraient le taux d'inflation représenteraient une des nombreuses demandes concurrentielles formulées quant à l'utilisation de cet excédent important, mais non sans limite.

Voir l'annexe 4, page 3.

22. Comme le juge en chef Lamer l'a reconnu dans *l'affaire des juges de l'Î.-P.-É*, la répartition des ressources publiques est une question essentiellement politique - voir les paragraphes 142 à 145 et 176 – et le choix entre de nouvelles dépenses, la réduction de la dette nationale ou la réduction des impôts n'est pas facile à faire. La position du gouvernement a été exposée en termes généraux dans le récent *Discours du Trône* :

Les Canadiens s'attendent à ce que leur gouvernement national concentre ses efforts dans les domaines où il peut et doit être un agent de changement. Ils veulent qu'il le fasse à la manière canadienne, c'est-à-dire en travaillant ensemble, en associant l'initiative individuelle et l'action gouvernementale, et en étant à l'écoute des citoyens. Les Canadiens et les Canadiennes attendent de leur gouvernement qu'il continue à faire preuve de prudence financière, qu'il réduise le fardeau de la dette, qu'il diminue leurs impôts et qu'il mette en œuvre des politiques nécessaires à l'édification d'une société forte. Le nouveau marché mondial offre d'immenses possibilités de créer des emplois pour les Canadiens et les Canadiennes, de stimuler la croissance économique du pays et d'accroître l'influence du Canada dans le monde. Il offre aussi des possibilités de plus en plus grandes d'assurer une meilleure qualité de vie à tous les Canadiens. Afin d'en profiter, nous devons bâtir sur nos forces.

Pour améliorer notre qualité de vie, il nous faut une stratégie globale afin d'accélérer le passage à l'économie du savoir, et de promouvoir nos intérêts et nos valeurs dans le monde. Ensemble, nous serons en quête de l'excellence. Nous devons collaborer avec nos partenaires dans les domaines suivants afin :

- de voir à l'épanouissement de nos enfants et de nos jeunes, qui seront nos leaders au XXI^e siècle;
- de créer une économie dynamique;
- d'améliorer la santé et la qualité des soins pour les Canadiens;
- d'assurer la qualité de notre environnement;
- de bâtir des collectivités plus fortes;
- de renforcer les relations avec les peuples autochtones du Canada; et
- d'élargir le rôle du Canada dans le monde.

Annexe 7, pages 3-4. Voir également l'annexe 8 : *Réponse du premier ministre au Discours du Trône.*

23. Ces priorités démontrent l'éventail des demandes visant l'utilisation de l'excédent financier aux fins de planification. Cela ne signifie pas que l'augmentation du traitement des juges ne peut constituer une demande légitime. Ce pourrait fort bien être le cas si elle était essentielle pour assurer aux juges un traitement satisfaisant. Cependant, si elle n'est pas essentielle, l'augmentation du traitement des juges n'aura pas priorité dans l'utilisation des ressources publiques.

b) Le rôle de la sécurité financière de la magistrature dans l'indépendance judiciaire.

24. Dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, aux paragraphes 131 à 135, le juge en chef Lamer décrit trois éléments de la sécurité financière. Deux de ces éléments sont liés à la procédure : la nécessité de créer une commission indépendante, objective et efficace, et d'éviter les négociations entre la magistrature et l'exécutif. Le troisième élément en est un de fond : le traitement des juges ne peut tomber sous un niveau minimal. Au paragraphe 193, le juge en chef explique :

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. [...]

25. Le gouvernement affirme que le traitement actuel de 178 100 \$, avec ses rajustements annuels automatiques, est bien supérieur à un niveau minimal acceptable de traitement pour les juges. Selon le juge en chef, au paragraphe 135, il n'y a aucun risque que les juges qui reçoivent ce traitement soient « perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière ».

c) La nécessité de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature

26. Bien que ce critère soit évident, il demeure difficile à appliquer. La difficulté consiste à faire du niveau de traitement un facteur décisif de recrutement des meilleurs candidats. Lorsqu'une personne décide de devenir juge, le salaire n'est qu'un des nombreux éléments qu'elle prend en considération. Elle peut aussi tenir compte de la possibilité de contribuer à la vie publique d'un pays, de son désir de changer de carrière sans quitter le droit, de l'inamovibilité des juges et du traitement qui leur est offert, des prestations de retraite généreuses, ainsi que de la dignité, du prestige et de la qualité de vie attachés à la fonction de juge. On ne peut pas dire qu'un seul de ces éléments, y compris le niveau de traitement, ait préséance sur les autres.

27. Autre difficulté : comment déterminer à quel point le niveau de traitement devient un dissuasif pour les meilleurs candidats? De toute évidence, cela variera en fonction de la situation et des aspirations de chacun. Étant donné cette difficulté, il pourrait être intéressant de comparer

le niveau de traitement des juges aux revenus des avocats. Cette comparaison comporte de nombreuses difficultés relatives à la disponibilité des données sur les revenus dans le milieu juridique et la possibilité de les comparer au régime de rémunération des juges (traitement et avantages sociaux, y compris les prestations de retraite). On se demande alors quel critère utiliser pour effectuer la comparaison : le revenu moyen de l'ensemble des avocats, le revenu moyen des avocats du secteur privé, le revenu moyen des avocats les mieux payés, le rémunération médiane de chacun de ces groupes?

28. Le gouvernement n'a pas proposé à la Commission de tenter de comparer le traitement des juges aux revenus des avocats. Si elle entreprend une telle comparaison, le gouvernement soutient qu'elle doit partir du principe qu'aucun secteur du milieu juridique ne détient le monopole des meilleurs candidats. Comme le montre l'annexe 10, les juges proviennent non seulement du secteur privé, mais aussi des tribunaux provinciaux et territoriaux, de l'Université et de la fonction publique. Les candidatures viennent de toutes les provinces, des petites communautés comme des grands centres urbains. L'objectif du gouvernement fédéral en matière de politique est de nommer des juges de façon à traduire la composition de la société canadienne dans son ensemble, ce qui suppose de choisir des candidats issus de milieux divers et d'éviter les suppositions douteuses à propos de liens entre le revenu et l'excellence.

29. Au bout du compte, il s'agit de déterminer si les meilleurs candidats sont attirés par la magistrature. Le gouvernement affirme que les candidatures sont de la plus haute qualité. De nombreux candidats demandent à être nommés à la magistrature. Comme le montre l'annexe 11, du 1^{er} janvier 1989 au 30 novembre 1999, 5006 demandes ont été reçues et 589 nominations effectuées, soit un ratio de 8,5 candidats par poste. Les comités consultatifs ont recommandé 1887 candidats, soit plus de 3 candidats par poste. Ce chiffre reste en deçà du nombre de candidats qualifiés parce qu'il ne tient pas compte des candidatures des tribunaux provinciaux et territoriaux, qui ne sont pas examinées par les comités consultatifs.

d) Tout autre critère objectif que la Commission juge pertinent

30. La Commission peut tenir compte de critères supplémentaires, du moment qu'ils sont objectifs et pertinents pour déterminer le caractère adéquat du traitement des juges.

31. Il a toujours été difficile de fixer le niveau de traitement des juges, car leur rôle et leurs responsabilités sont uniques en leur genre. Pour remplir cette tâche, les commissions antérieures ont examiné le niveau de traitement des sous-ministres de la fonction publique fédérale. La Commission Crawford s'en explique ainsi :

...l'échelle DM-3 et le point médian reflètent 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.

Voir l'annexe 12 : *Rapport et recommandations de la Commission de 1992 sur le traitement et les avantages des juges* (1993), à la page 11.

32. Il est arrivé, dans le passé, que le gouvernement réfère au milieu de l'échelle DM-3 à défaut de point de repère plus satisfaisant. Il faut toutefois faire preuve de prudence lorsque l'on compare le traitement des juges avec celui des sous-ministres. Le par. 143 du *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* établit clairement que les juges ne sont pas des fonctionnaires de l'État, en particulier lorsqu'il s'agit de rémunération. En ajoutant le par. 26(1.1) à la *Loi sur les juges*, le Parlement n'a pas ordonné à la Commission d'envisager une telle comparaison. La prise en compte des facteurs comparatifs, notamment la rémunération de personnes payées sur les fonds publics, faisaient partie du mandat de la Commission Scott : voir l'annexe 1, à la page 36.

33. La catégorie des sous-ministres n'est pas une bonne catégorie de référence aux fins de la comparaison. Contrairement aux juges, ils ne sont pas inamovibles et leurs salaires ne sont pas indexés. Par ailleurs, une partie importante de leurs revenus est fonction de l'évaluation annuelle de leur rendement et est à risque. Enfin, les sous-ministres sont très peu nombreux; car seulement 10 personnes ont atteint la catégorie DM-3.

34. Si on continue d'utiliser l'échelle DM-3 comme référence approximative, toute comparaison doit continuer de se faire avec le milieu de l'échelle salariale. Les éléments de la rémunération qui dépendent de l'évaluation annuelle du rendement, comme les primes de rendement ou les promotions, ne devraient pas être pris en compte. La rémunération au rendement est une notion étrangère au système de rémunération des juges puisqu'elle va à l'encontre du principe de l'indépendance de la magistrature.

35. Le milieu de l'échelle DM-3 s'établit actuellement à 188 250 \$: voir l'annexe 13. Il est donc supérieur de 10 150 \$ ou 5,6 % au traitement actuel des juges, qui est de 178 100 \$. Bien entendu, ce traitement augmentera à compter du 1^{er} avril 2000, conformément au rajustement automatique prévu dans la *Loi sur les juges*. Aucune révision de l'échelle DM-3 n'est prévue avant 2001; voir l'annexe 14 : *Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, premier rapport* (1998), à la page 29. Par conséquent, l'écart entre le traitement des juges et le milieu de l'échelle DM-3 sera comblé en partie par l'augmentation automatique accordée aux juges le 1^{er} avril 2000.

36. Vu les difficultés d'une comparaison directe entre le traitement des juges et celui des sous-ministres, un examen des augmentations offertes par l'État à ses fonctionnaires s'impose. Ces augmentations fournissent une certaine indication de la capacité financière et des priorités du gouvernement. Nous insisterons plutôt sur le taux d'augmentation que sur le montant brut du traitement.

37. Le diagramme à barres figurant à l'annexe 15 indique en pourcentage les augmentations accordées aux diverses catégories de fonctionnaires et les compare à celles accordées aux juges. Depuis la fin du gel des salaires, les augmentations varient de 5,1 % pour le groupe de la direction à 19,4 % pour la catégorie DM-3. Au cours de la même période, le traitement des juges a augmenté de 14,5 %, soit un taux que seules les catégories DM-2 et DM-3 dépassent. Toutefois, comme nous l'avons expliqué plus haut, l'augmentation automatique du 1^{er} avril 2000 réduira l'écart entre le traitement des juges et celui de la catégorie DM-3. Par conséquent,

l'augmentation de 19,4 % accordée à cette catégorie devrait être comparée à l'augmentation actuelle de 14,5 % du traitement des juges plus l'augmentation supplémentaire, conformément à l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques.

38. On doit réfléchir au coût du rajustement des traitements, par ailleurs difficile à évaluer du fait que l'IAE ne sera pas connu avant le 1^{er} avril 2000. Une estimation du coût d'un pourcentage donné d'augmentation doit donc tenir compte du rajustement automatique. Compte dûment tenu de cet élément on peut estimer à 12 243 600 \$ le coût de l'augmentation de 5,7% mentionnée ci-dessus pour l'année 2000-2001 et de 48 974 400 \$ pour la période de quatre ans se terminant en 2003-2004.

39. De leur côté, la Conférence canadienne des juges et le Conseil canadien de la magistrature ont manifesté leur intention de demander pour les juges un traitement d'au moins 225 000 \$ à compter du 1^{er} avril 2000, avec des augmentations subséquentes qui excèdent l'IAE. Il s'agit d'une augmentation d'au moins 26,3 %. Le coût de cette augmentation, sans compter d'autres améliorations des avantages sociaux serait de 56 556 840 \$ en 2000-2001 et de 226 227 360 \$ d'ici 2003-2004 même sans les augmentations subséquentes qui excèdent l'IAE.

40. Après examen de l'ensemble des facteurs visés au par. 26(1.1) de la *Loi sur les juges*, il y a tout lieu de croire que le traitement actuel et les rajustements annuels automatiques sont adéquats. Si la Commission veut bien prendre en considération les tendances qui se manifestent en matière d'augmentation dans la fonction publique, elle trouverait justifiée une augmentation de 5,7%, le 1^{er} avril 2000, incluant l'indexation automatique.

IV INDEMNITÉ POUR LES JUGES NOMMÉS DANS LE NORD

41. La *Loi sur les juges* a été modifiée en 1967 pour accorder aux juges nommés à la Cour suprême du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest une indemnité de 2000 \$, dont ils n'ont pas à rendre compte et qui est expressément appelée « indemnité de vie chère ». Cette indemnité est passée à 3 000 \$ en 1975, à 4 000 \$ en 1981, et elle a atteint son niveau actuel de 6 000 \$ en

1989. La Loi a été modifiée en 1999 pour que les juges de la cour du Nunavut bénéficient de l'indemnité.

42. En plus de l'indemnité accordée aux juges nommés dans le Nord par la *Loi sur les juges*, les juges nommés par le gouvernement fédéral dans les territoires sont actuellement remboursés du coût d'un voyage, pour chaque membre de leur famille et par an, ainsi que des dépenses de déplacement pour des raisons de santé, de deuil ou d'autres raisons humanitaires. Ces avantages supplémentaires particuliers sont similaires à ceux offerts aux fonctionnaires fédéraux en vertu de la *Directive sur les postes isolés*, décrite ci-dessous.

43. La question de l'indemnité accordée aux juges nommés dans le Nord a été abordée par la commission Crawford dans son rapport de 1993. Cette commission a rejeté la proposition des juges du Nord canadien d'augmenter l'indemnité pour le Nord en l'indexant sur le traitement de la magistrature. La commission fait la remarque suivante :

La Commission n'est pas convaincue qu'il y ait des raisons suffisantes pour augmenter les indemnités pour le Nord de quelque montant que ce soit. Les indemnités actuelles de 6 000 \$ sont déjà une exception, car la *Loi sur les juges* ne tient compte d'aucune autre disparité régionale dans le coût de la vie au Canada.

Voir l'annexe 12 : *Rapport et recommandations de la Commission de 1992 sur le traitement et les avantages des juges* (1993), à la page 30.

44. La question du caractère adéquat de l'indemnité pour le Nord s'est posée de nouveau il y a peu de temps, au moment de l'établissement de la Cour de justice du Nunavut, en raison du coût particulièrement élevé de la vie dans le nouveau territoire. Cette disparité dans le coût de la vie est abordée dans la *Directive sur les postes isolés*, qui s'applique aux fonctionnaires fédéraux.

45. Certains des éléments de la *Directive sur les postes isolés* visent à indemniser les fonctionnaires pour le coût élevé de la vie dans les territoires et pour régler des problèmes de

recrutement et de maintien en poste du personnel. Contrairement à l'indemnité accordée aux juges nommés dans le Nord, les indemnités prévues par la Directive sont établies en fonction de l'emplacement et d'un certain nombre de facteurs qui changent d'un endroit à l'autre. La Directive s'applique également à des endroits situés en dehors des territoires. Voir l'annexe 17, qui contient des extraits pertinents de la Directive, et l'annexe 18 qui présente des exemples d'indemnités versées à différents emplacements.

46. L'indemnité pour le Nord offerte aux juges est assujettie à certaines considérations particulières. Pour des raisons d'indépendance de la magistrature, les avantages offerts aux juges ne peuvent être à la discrétion du pouvoir exécutif mais doivent être fixés par la loi. En outre, d'après le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, toute modification des avantages accordés aux juges doit être examinée au préalable par la Commission.

47. Aligner l'indemnité accordée aux juges nommés dans le Nord avec celles que prévoit la Directive présente les inconvénients suivants :

- a) la Directive fait partie d'une convention collective et elle est modifiée sporadiquement pour tenir compte des solutions négociées aux questions qui surgissent dans la fonction publique;
- b) il résulterait de l'application de la Directive un traitement différent des juges travaillant à différents endroits; ceci va à l'encontre de l'usage et de la politique;
- c) à certains endroits, par exemple à Whitehorse, l'application de la Directive réduirait le traitement auquel les juges ont actuellement droit en vertu de la *Loi sur les juges*;
- d) la Directive est faite pour faciliter le recrutement et le maintien en poste d'employés dans les régions isolées; cet objectif dépasse l'objectif actuel de l'indemnité de vie chère offerte aux juges nommés dans le Nord.

La Directive peut toutefois donner une indication du genre d'indemnité qui pourrait être versée en raison du coût élevé de la vie dans certains endroits des Territoires.

48. Le gouvernement soutient qu'il faudrait réviser les indemnités de vie chère pour le Nord canadien, et il serait heureux de connaître l'opinion de la Commission en ce qui concerne leur portée, leur structure et leur montant.

V. ASSURANCE-VIE

49. Le gouvernement est en faveur de l'augmentation de la police d'assurance-vie offerte aux juges, à condition que l'on puisse le faire de façon équitable et à un coût raisonnable.

50. À l'heure actuelle, les juges souscrivent à la partie du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique (RACGFP) qui s'adresse aux fonctionnaires appartenant à des catégories autres que celle des gestionnaires. Selon ce qu'ils ont choisi, ce régime leur accorde un montant de base égal à leur traitement annuel ou au double de ce montant, à leurs frais. Les primes de ce régime varient selon l'âge et le sexe des souscripteurs. Le coût de la couverture est proportionnel à leur risque de mortalité, les juges jeunes de sexe féminin payant beaucoup moins cher que les juges plus âgés de sexe masculin.

51. Le RACGFP prévoit un régime distinct pour les cadres supérieurs en vertu duquel les sous-ministres et les autres cadres supérieurs de la fonction publique bénéficient d'une assurance équivalant au double de leur traitement annuel, sans frais. Un autre régime distinct à l'intérieur du RACGFP couvre les députés et les sénateurs. Pour des raisons d'ordre fiscal, ces régimes distincts prévoient une prime unique d'assurance-vie qui est calculée en fonction des risques présentés par l'ensemble du groupe (taux de mortalité, traitement). La prime payée par l'État pour le compte de chaque souscripteur varie seulement en fonction de son niveau de traitement et constitue pour lui un avantage imposable.

52. Le maintien de régimes distincts pour les cadres supérieurs et les députés garantit qu'aucun de ces deux groupes ne finance l'autre et que les coûts respectifs peuvent être différenciés et pris en compte dans l'établissement de leur rémunération globale. Des régimes

distincts permettent aussi à l'employeur de modifier la couverture pour l'adapter aux besoins de la population en question.

53. Actuellement, la magistrature se compose en grande partie d'hommes âgés. En tant que groupe, ils représentent donc un risque d'assurance plus élevé que les sous-ministres et le groupe des cadres supérieurs de la fonction publique. Qui plus est, le traitement des juges est nettement plus élevé que celui du gestionnaire moyen. En conséquence, le coût de l'assurance-vie des juges est plus élevé.

54. Le gouvernement affirme qu'il ne serait pas juste d'inclure la magistrature dans le régime des cadres supérieurs, car cela aurait pour effet d'augmenter les primes payées par tous les souscripteurs. Les cadres supérieurs de la fonction publique qui souscrivent au régime recevraient un avantage imposable plus élevé correspondant à la prime plus importante payée par l'employeur. Dans la pratique, les autres souscripteurs financeraient les juges et recevraient une indemnité nette inférieure. Voir l'annexe 19 où l'on démontre l'augmentation du fardeau fiscal que devrait assumer les cadres supérieurs de la fonction publique.

55. Le gouvernement se demande si, pour une question de principe, il serait convenable que les juges et les fonctionnaires soient couverts par le même régime, surtout si un groupe se trouve à subventionner le régime de l'autre. On ferait bien d'éviter la perception qu'une telle situation existe.

56. Comme solution de rechange, on pourrait établir pour les juges un régime d'assurance-vie distinct et autonome dans le cadre du RACGFP. Cette solution serait semblable à celle qui a été adoptée pour les députés et les sénateurs. Le coût de la fourniture aux juges d'une assurance-vie d'un montant égal au double de leur traitement annuel en vertu d'un tel régime serait de l'ordre de 2 577 600 à 2 724 523 \$, selon le salaire : voir l'annexe 19 pour le calcul. On doit également compter des coûts additionnels, en constante augmentation, pour couvrir les juges après leur retraite. Le gouvernement est prêt à assumer ces coûts.

57. Étant donné le profil démographique actuel de la magistrature, toutefois, ce régime prêterait le flanc à des accusations de discrimination parce que les jeunes juges de sexe féminin financeraient les juges plus âgées de sexe masculin. Et comme cet avantage est imposable, les jeunes juges de sexe féminin se trouveraient dans une situation moins avantageuse que si elles achetaient une assurance avec leurs propres fonds. Voir à l'annexe 19, la comparaison entre les avantages des juges masculins âgés et les avantages des jeunes juges féminins.

58. D'autres régimes qui fourniraient une meilleure assurance aux juges à un coût équivalent et de façon équitable sont peut-être possibles. Par exemple, on peut envisager de leur verser une indemnité avec laquelle ils pourraient acheter une assurance-vie. On peut aussi envisager un régime collectif moins généreux mais assorti d'une indemnité pour l'achat de l'assurance complémentaire qu'ils estiment nécessaire.

59. D'autres formes de régimes sont possibles. Le gouvernement estime qu'un régime acceptable doit éviter que le groupe des fonctionnaires ait à financer le groupe des juges. Tout en demeurant juste pour ces derniers, il ne doit pas imposer à l'État un coût plus élevé que celui qu'il devrait assumer si les juges étaient inclus dans un régime du RACGFP offrant une assurance équivalente à celle des sous-ministres et des cadres supérieurs de la fonction publique.

VI. PENSIONS

a) Vue d'ensemble

60. À la retraite, les juges ont droit à une pension qui équivaut aux deux tiers de leur traitement. Les juges peuvent prendre leur retraite après quinze ans de service, à condition que leur âge et leurs années de service totalisent 80 ans.

61. Jusqu'à la retraite, les juges versent 7 % de leur traitement à leur régime de pension. Ces cotisations couvrent environ 20 % le coût estimé du régime à long terme, le solde étant payé avec des fonds publics.

62. Il ne faut pas confondre le régime de pension des juges avec les régimes de pension d'employeur ordinaires. Ceux-ci sont conçus pour accumuler des droits à pension pendant toute une carrière, soit 35 ans ou plus. Les pensions des juges visent à leur offrir la protection du revenu à la fin de sa carrière. Bien que le montant de prestation de retraite dépende des états de service, les pensions sont de deux tiers du traitement après tout juste 15 ans de service. Les régimes de pension fonctionnent sous le régime de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui encourage les cotisations mais limite les prestations. La pension des juges offre des avantages qui excèdent de beaucoup les prestations autorisées en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans ses dispositions sur le régime de pension.

63. Vu sa nature particulière, l'examen du caractère adéquat du régime de pension des juges est particulièrement complexe. Il faut examiner avec soin les propositions en vue de greffer des éléments dans le régime de pension des juges ou de faire des ajustements à la pièce.

64. L'examen du caractère adéquat des pensions des juges est rendu plus complexe par l'évolution du profil démographique du milieu juridique. Il y a davantage de femmes magistrats. Les juges sont nommés à un plus jeune âge. Les nominations sont moins susceptibles de marquer la fin d'une longue carrière en droit. Un régime de pension qui ne tiendrait pas compte de ces changements prêterait le flanc à des contestations fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés*.

65. Le juges manifestent de plus en plus d'insatisfaction par rapport à leur régime de pension. Le gouvernement répondra en temps et lieu à toute proposition particulière qui pourra être avancée dans les mémoires écrits des autres parties. Toutefois, il faut remédier à l'insatisfaction générale.

66. Sous réserve des deux exceptions dont il est question ci-après, le gouvernement affirme que tout autre changement ponctuel dans le régime de pension des juges, en particulier tout changement qui en modifieraient les caractéristiques fondamentales, 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.

67. Il serait tout à fait déraisonnable de s'attendre à ce que cette Commission ait le temps de procéder à un examen approfondi et exhaustif du régime de pension d'ici le 1^{er} juin 2000, date du rapport de la Commission. Il faut du temps pour établir les paramètres et mener à bien une étude aussi complexe et aussi importante. Le gouvernement estime pour cette raison que cette tâche devrait être entreprise indépendamment de l'examen en cours des traitements et des avantages des juges.

68. 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.

b) Pension de réversion

69. Une question qui, d'après le gouvernement, devrait être réglée par la Commission porte sur la pension de réversion accordée au(x) survivant(s).

70. L'article 44 de la *Loi sur les juges* accorde une pension de réversion au conjoint survivant d'un juge. La disposition ne vise que les conjoints unis par les liens du mariage, sans s'étendre aux conjoints de fait du même sexe ou de sexe opposé qui ne se sont pas mariés.

71. À la lumière des récentes décisions de la Cour suprême, le gouvernement admet que la restriction aux conjoints unis par les liens du mariage peut être contestée en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

72. Dans le projet de loi C-37, le gouvernement a proposé des amendements à la *Loi sur les juges* afin d'octroyer une pension de réversion à:

une personne de sexe opposé qui, le jour du décès du juge, vivait avec lui depuis au moins un an dans une situation assimilable à une union conjugale.

Voir l'annexe 2, projet de loi C-37, article 1.

73. Du fait des inquiétudes soulevées devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, les amendements proposés en ce qui concerne la pension de réversion accordée au(x) survivant(s) ont été retirés du projet de loi C-37. Le gouvernement a entrepris de demander les conseils de la Commission. Voir l'annexe 20, Délibérations de la Chambre des communes, 6 novembre 1998, paragraphe 1005. Sur l'examen du projet de loi C-37, voir le compte rendu des délibérations du comité permanent, 23 et 30 septembre 1998, et 6, 7, 21 et 22 octobre 1998.

74. Quoi qu'il en soit, le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É* a établi que toute modification du régime de pensions des juges doit être portée à l'attention de la Commission au préalable pour qu'elle fasse des recommandations.

75. Le modèle que le gouvernement examine actuellement est conforme aux autres lois fédérales. Le gouvernement demande l'avis de la Commission sur ce modèle qui inclurait les définitions suivantes:

« conjoint de fait » La personne qui vit avec un juge dans une relation conjugale depuis au moins un an.

« survivant » La personne qui était unie par les liens du mariage avec un juge à son décès ou qui établit qu'elle cohabitait dans une relation conjugale depuis au moins un an avec un juge à son décès.

76. À noter qu'il y a eu certaines discussions devant le Comité sénatorial quant à savoir si la période de cohabitation d'un an était équitable et appropriée. Le gouvernement continue à appuyer le présent choix au plan de la politique à établir car il est conforme aux autres régimes

de pension présents dans le secteur public. Voir annexe 21 pour les dispositions législatives semblables.

77. L'inclusion de la définition de conjoint de fait telle que proposée ci-dessus soulève l'éventualité qu'un juge ait à la fois un conjoint avec lequel il y est lié par les liens du mariage et duquel il est séparé et un conjoint de fait qui survient après son décès, au sens des nouvelles définitions. Il y a trois options possibles pour régler l'éventualité de deux revendications concurrentes:

- a) la totalité de pension de réversion serait donnée au conjoint uni par les liens du mariage;
- b) la totalité de la pension de réversion serait donnée au conjoint de fait avec qui le juge cohabitait lors de son décès;
- c) la pension de réversion serait répartie de façon équitable.

78. La répartition est une solution juste qui a été adoptée dans la loi qui régit les régimes de pensions des fonctionnaires fédéraux Voir à l'annexe 21, les dispositions pertinentes du régime de la fonction publique.

79. Dans le projet de loi C-37, le gouvernement a proposé une formule de répartition de la pension de réversion accordée aux survivants. Devant le Comité sénatorial, il y a eu un désaccord et un débat sur la meilleure manière d'effectuer la répartition. Le Comité sénatorial a recommandé que la question de la répartition soit renvoyée dès que possible devant la Commission, ce que le gouvernement a accepté.

80. À noter que le Comité sénatorial a aussi entendu des arguments selon lesquels le Parlement n'a pas le pouvoir constitutionnel de légiférer sur les pensions de réversion accordées au(x) survivant(s). Le gouvernement rejette cet argument. Le Parlement a toute la compétence voulue pour légiférer sur les pensions des juges, y compris sur les questions liées à leur établissement et à leur administration.

81. Le gouvernement estime toujours que le modèle du projet de loi C-37 est équitable et approprié pour la magistrature. La proposition relative à la répartition sur laquelle l'avis de la Commission est demandé est la suivante :

- a) lorsqu'il y a deux survivants, chacun doit recevoir une part proportionnelle de la pension de réversion, d'après la formule établie dans la loi;
- b) la formule de répartition serait celle du projet de loi C-37, qui calcule les parts de la pension de réversion en fonction du nombre d'années pendant lesquelles chaque survivant a cohabité avec le juge;
- c) il y aurait une plus grande flexibilité si soit le conjoint marié, soit le conjoint de fait avait le droit de renoncer à son droit, auquel cas l'autre aurait droit à la totalité de la pension de réversion.

c) Cotisations

82. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, les juges nommés par le gouvernement fédéral versent 7 % de leur traitement au financement de leur pension jusqu'à ce qu'ils prennent leur retraite. Sur ces 7 %, 6 % constituent une cotisation pour couvrir le coût de la pension de base et le 1 % restant représente une contribution au coût d'indexation de la pension sur le coût de la vie.

83. L'exigence selon laquelle les juges doivent contribuer au financement de leur régime de pensions a donné lieu à une controverse et à un litige, *La Reine c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56, dans lequel la validité constitutionnelle de la mesure a été confirmée. Cette question litigieuse a été portée devant les Commissions triennales, qui ont produit des recommandations conflictuelles en vue d'éliminer ou de maintenir les cotisations.

84. Le gouvernement estime que la question des cotisations met en cause la nature et la structure de base du régime de pensions et devrait faire partie de l'examen complet proposé ci-dessus.

85. Un petit rajustement devrait être envisagé dans le cadre de l'examen actuel : la réduction des cotisations lorsque le juge devient admissible à la retraite. Actuellement, le juge qui est admissible à la retraite mais qui continue à travailler, continue à verser la cotisation complète de 7 %. La commission pourrait recommander qu'un juge dans cette situation ne cotise plus les 6 % de la pension de base mais seulement le 1 % pour l'indexation future.

86. La diminution des cotisations de 7 % à 1 % harmoniserait le régime des juges aux régimes de pensions de la fonction publique. Comme nous l'avons expliqué plus haut, ces régimes de pensions sont loin d'offrir une analogie parfaite. Toutefois, les cotisations constituent un élément importé des régimes de pensions. Il conviendrait d'apporter ce rajustement pour des raisons de cohérence.

87. Comme les contributions sont fondées sur le traitement, le coût de la diminution des cotisations de 7 % à 1 % dépendrait des niveaux de traitement. Au niveau de traitement actuel, le coût d'une telle mesure serait de 2 631 300. En supposant une augmentation de traitement de 5,7 % à compter du 1^{er} avril 2000, le coût serait de 2 781 284 \$ la première année, et augmenterait tous les ans en fonction des hausses de traitement automatiques.

VII. CONCLUSION

88. Le gouvernement demande respectueusement à la Commission d'examiner les questions qu'il vient de lui exposer et de faire les recommandations qu'elle juge appropriées.

89. Le gouvernement entend donner toute l'assistance nécessaire à la Commission et il fera tout ce qui est en son pouvoir pour lui fournir l'information additionnelle qu'il lui paraîtra utile de requérir.