

# MÉMOIRE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

## À LA

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

#### I. INTRODUCTION

1. Le gouvernement du Canada désire faire les commentaires suivants en réponse aux différents mémoires déposés par les autres parties.

2. Ces commentaires portent sur les propositions et les arguments principaux avancés par les autres parties. Aucune tentative n'est faite en vue de réfuter chacun des éléments de l'argumentation.

3. La plupart des commentaires concernent le mémoire déposé conjointement par la Conférence canadienne des juges et le Conseil canadien de la magistrature. Pour faciliter la lecture, ce document sera appelé le « mémoire conjoint ».

#### II. PROCÉDURE

4. Une bonne partie du mémoire conjoint est consacrée à une critique du processus par lequel le gouvernement a répondu dans le passé aux recommandations des commissions triennales, particulièrement en période de compressions budgétaires.

5. Le gouvernement, ayant reconnu qu'il y avait eu des problèmes, a soumis cette question de processus à la Commission Scott. À peu près au même moment, la Cour suprême du Canada a traité de façon générale cette question de processus dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*. Le Parlement a modifié l'article 26 de la *Loi sur les juges* pour renforcer l'autonomie, l'objectivité et l'efficacité du processus de la

commission, notamment en exigeant que le Gouvernement donne suite au rapport dans un délai prescrit, soit six mois.

6. Le gouvernement reconnaît qu'il s'agit d'un nouveau départ. Une nouvelle commission, dotée d'un mandat élargi, est en place. La façon dont le gouvernement doit répondre au rapport de la commission est maintenant clairement établie tant sur le plan juridique que constitutionnel. Les défauts du processus antérieur n'ont aucun rapport avec le mandat actuel de la Commission, qui consiste à établir des politiques et à formuler des recommandations pour faire en sorte que le traitement et les avantages offerts aux juges demeurent satisfaisants.

### **III. TRAITEMENT**

#### **(a) Commentaires généraux**

7. L'augmentation de traitement mentionnée dans le mémoire conjoint est excessive. Une augmentation annuelle de 46 900 \$, soit 26 %, ne peut être justifiée. Le mémoire conjoint vise à porter le traitement des juges bien au-delà de ce qui est considéré comme adéquat selon l'article 26 de la *Loi sur les juges*.

8. L'argumentation du mémoire conjoint repose sur l'affirmation qu'en dehors de l'indexation, le traitement des juges n'a fait l'objet d'aucune augmentation réelle ou significative depuis 1988. Cet argument ne tient pas compte du fait que l'indexation légale s'est traduite par une augmentation réelle de 4,3 % depuis 1992. Ceci est démontré aux alinéas 17 et 18 du mémoire déposé par le Gouvernement le 20 décembre 1999 (le « mémoire principal »). En reprenant l'analyse à partir de 1988, le traitement des juges a augmenté de 39,9 % par rapport à une augmentation composée de 33,2 % de l'Indice des prix à la consommation. Voir l'annexe 23 aux présentes. L'augmentation réelle s'élevait donc à 6,7 %.

9. Il faut tenir compte de l'indexation, car elle est une caractéristique unique du traitement des juges. Ni les avocats de pratique privée ni les fonctionnaires ne jouissent d'une garantie légale que l'évolution de leur traitement suivra celle des gains dans l'économie.

10. Le rôle central de l'indexation a été reconnu par la Commission Scott. Le mémoire conjoint rappelle le commentaire de la Commission en faveur du maintien d'une relation constante entre le traitement des juges et le revenu des membres du Barreau. La Commission Scott considère que l'indexation du traitement des juges est le mécanisme qui permet de maintenir cette relation. Or, la seule recommandation de la Commission sur la question du traitement voulait que l'indexation légale soit rétablie :

Qu'à compter du 1<sup>er</sup> 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.

Annexe 1, pages 17 - 18

Cette recommandation a été appliquée intégralement par le Parlement, les rajustements à la hausse prenant effet le 1<sup>er</sup> avril 1997 et le 1<sup>er</sup> avril 1998.

11. Avec la restauration de l'indexation, les traitements actuels placent les juges dans le 98<sup>e</sup> centile des salariés au Canada : voir l'annexe 24. Les traitements actuels sont bien au-delà du seuil requis pour assurer la confiance du public dans l'indépendance de la magistrature.

12. C'est dans ce contexte que la question doit être posée : un « saut quantitatif » de 26 % est-il essentiel pour assurer que le traitement des juges soit suffisant. Le mémoire conjoint tente de répondre à cette question en se fondant sur des comparaisons avec les traitements des hauts fonctionnaires, les juges de certains tribunaux étrangers et les avocats de pratique privée les mieux rémunérés. Comme il est démontré ci-dessous, le Gouvernement affirme que ces

comparaisons sont d'une aide limitée et ne justifient pas une augmentation de 26 % du traitement des juges.

**(b) Comparaison avec le niveau DM-3**

13. Tel qu'il est expliqué dans le mémoire principal du Gouvernement, toute comparaison du traitement des juges et de celui des sous-ministres doit être abordée avec prudence. Il faut reconnaître qu'une telle comparaison ne s'appuie sur aucune analyse objective de la nature des responsabilités et de la valeur du travail des juges et des sous-ministres. En fait, leur travail et leurs responsabilités peuvent différer au point de rendre toute comparaison extrêmement difficile. C'est l'absence d'autres avenues qui a fait choisir la comparaison avec le niveau DM-3. La comparaison ne repose pas sur les responsabilités et le travail mais sur les caractéristique personnelles et les compétences communes aux juges et aux sous-ministres. Voir le rapport de la Commission Crawford à l'annexe 12, page 11.

14. Le mémoire conjoint ne tient pas compte des limitations de la comparaison avec le niveau DM-3. Au contraire, elle y reçoit la place d'honneur. On y indique que la comparaison mène à un traitement de 225 000 \$ pour les juges, avec des relèvements périodiques liés aux augmentations de la rémunération du niveau DM-3.

15. Le mémoire conjoint porte la comparaison au niveau DM-3 en territoire inexploré : les incitatifs au rendement. Dans le passé, les études des commissions ont porté sur le point-milieu du niveau DM-3. Bien que la rémunération au rendement soit en place depuis 1968, aucune commission n'a choisi d'inclure les primes de rendement versées aux sous-ministres au moment de comparer leur salaire et ceux des juges.

16. Le mémoire conjoint relierait le traitement des juges à la prime maximale à laquelle sont admissibles les fonctionnaires du niveau DM-3. Le mémoire conjoint indique que ce montant égale 20 % du traitement avec effet rétroactif à 1999-2000. Ceci est inexact. Le Comité Strong recommandait que la rémunération variable maximale soit fixée à 10 % pour les exercices 1998-

99 et 1999-2000, et qu'elle atteigne 20 % pour l'exercice 2000-2001 seulement : voir l'annexe 14, page 26. Conforme aux recommandations, le maximum disponible en 1998-1999 a été de 10 % et sera vraisemblablement de 10 % également en 1999-2000. Voir l'annexe 25.

17. La méprise la plus importante touche la nature même de la rémunération variable. Le mémoire conjoint rappelle que la Commission Strong présente la rémunération variable comme « une partie intégrante de la rémunération globale ». Voici ce que le Comité Strong a écrit :

Ce régime de rémunération variable est un élément indissociable de la rémunération totale. Cette partie n'est ni versée ni retenue dans le cadre de la révision annuelle des traitements. Son versement est fonction du rendement réel mesuré par rapport aux cibles convenues.

(Annexe 14, page 25)

Sur la toile de fond d'une rémunération au rendement incertain, qui a connu des hauts et des bas, le Comité Strong insiste sur le fait que la rémunération au rendement doit être séparée du traitement. Elle doit être entièrement conditionnelle; elle n'est pas un droit, mais est versée sur la base d'un rendement mesuré par rapport à l'atteinte d'objectifs convenus et de la réussite des plans d'activités. Cette rémunération conditionnelle est encore plus éloignée du traitement des juges que ne l'était l'ancien système de primes au rendement.

18. Le mémoire conjoint invite ensuite la Commission à faire un pas de plus et à indexer la rémunération des juges selon les augmentations futures, s'il y a lieu, du niveau DM-3. Ceci se ferait au moyen « d'autres rajustements à la hausse progressifs » durant la période de quatre ans, qui viendraient s'ajouter à l'indexation statutaire de la rémunération des juges. Le mémoire conjoint affirme que ces rajustements sont nécessaires en raison des délais survenus dans le passé dans l'application des augmentations de traitement des juges.

19. Le Gouvernement est d'avis que le fait de lier la rémunération des juges aux augmentations salariales des sous-ministres n'est ni nécessaire ni approprié. La Commission ne

doit pas supposer que la réponse du Gouvernement à ses recommandations sera retardée indûment. Tel qu'il est expliqué ci-dessus, un nouveau régime juridique et constitutionnel est maintenant en place.

20. L'application des augmentations accordées pour le niveau DM-3 à la rémunération des juges pourrait représenter une forme de « double indexation ». Contrairement aux traitements des juges, les traitements des fonctionnaires du niveau DM-3 ne sont pas majorés chaque année. Les rajustements périodiques irréguliers de l'échelle salariale DM-3 viennent reconnaître l'impact de l'inflation et des gains de productivité. Le fait d'appliquer ces hausses en plus de l'indexation annuelle du traitement des juges constituerait un double paiement.

21. Le fait de relier le traitement des juges à celui établi par le gouvernement pour ses hauts fonctionnaires pourrait très bien aller à l'encontre du principe de l'indépendance judiciaire. Il ne semble pas approprié que le traitement des juges puisse être majoré par l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement de rajuster à la hausse les traitements du niveau DM-3. À l'opposé, il ne semble pas non plus approprié que le gouvernement soit limité dans l'établissement des traitements de 10 sous-ministres par une obligation d'accorder la même augmentation à plus de 1 000 juges.

**(c) Autres comparaisons**

22. L'information présentée dans le mémoire conjoint sur le traitement des juges d'autres pays n'éclaire pas le débat. Les chiffres ne sont pas placés en contexte. Pour être fondée, toute comparaison doit inclure une gamme complète de points de référence dans l'autre pays, incluant les gains relatifs d'autres individus (par exemple, les hauts fonctionnaires et les membres du Barreau), des données sur le coût de la vie et le régime fiscal. En l'absence de cette information, il faudrait s'abstenir de toute tentative de comparaison. Voir dans le même sens, les commentaires de la Commission Guthrie, à l'annexe 26, page 10.

23. Dans son mémoire principal, le Gouvernement avait signalé les difficultés inhérentes à l'évaluation de la relation entre la rémunération des juges et la difficulté d'attirer des candidats exceptionnels au sein de la profession juridique. Ces difficultés sont mises en lumière lorsqu'on examine la tentative faite dans le mémoire conjoint pour comparer le traitement des juges et les revenus des avocats en pratique privée.

24. On doit noter ici que le mémoire conjoint est incomplet. La compilation du revenu des avocats, promise par ses auteurs, n'a pas encore été déposée. Le fondement factuel de plusieurs des arguments avancés dans le mémoire conjoint n'a pas été divulgué.

25. L'élément central de l'argument présenté dans le mémoire conjoint semble être l'écart entre le traitement des juges et les revenus des avocats de pratique privée. Cet écart est décrit comme considérable et important.

26. Le Gouvernement soutient que tout écart n'est important que si son effet est tel qu'il empêche de trouver des candidats exceptionnels. Cet effet n'a pas été démontré. La magistrature continue d'attirer des candidats exceptionnels et les personnes nommées sont de la plus haute qualité. Voir alinéa 29 du mémoire principal.

27. Il n'existe pas non plus de preuves que l'écart s'élargit. Le mémoire conjoint n'offre pas de comparaison de l'évolution du traitement des juges et des revenus des avocats de pratique privée. En l'absence de ces renseignements, il est impossible d'affirmer que l'écart grandit.

28. Le mémoire conjoint fait référence à l'urbanisation. Il ne s'agit pas là d'un phénomène récent au Canada. Aucune donnée n'est présentée pour démontrer que l'urbanisation de la magistrature s'est accentuée au cours de 10 ou 15 dernières années. Il n'existe aucune base pour affirmer que l'urbanisation a contribué à accentuer l'écart ou qu'elle ait eu quelque effet que ce soit sur la capacité d'attirer des candidats exceptionnels à la magistrature. L'établissement de traitements régionaux n'a pas été proposé. Par ailleurs, les traitements nationaux ne devraient pas

être établis selon la ou les villes canadiennes où le coût de la vie est le plus élevé.

29. Le mémoire conjoint ne fait aucune tentative pour comparer le traitement de juges avec les revenus de tous les candidats potentiels à la magistrature. Tel qu'il est expliqué dans le mémoire principal du Gouvernement, les candidats exceptionnels proviennent de tous les secteurs de la profession juridique. En fait, 30 % des candidats sont choisis à l'extérieur de la pratique privée. Le mémoire conjoint invite la Commission à ne pas considérer les avocats de pratique privée sauf ceux dont les revenus les situent parmi le premier tiers. Tous les autres, ceux qui travaillent en cabinet, ceux qui pratiquent dans un domaine moins rémunérateur, ceux qui enseignent dans les écoles de droit ou enfin qui sont dans le secteur public, sont exclus de l'analyse.

30. L'hypothèse d'une corrélation directe entre un revenu élevé à titre d'avocat et des compétences supérieures en tant que juge n'est pas prouvée, dans le meilleur des cas, et est au pire stéréotypée et discriminatoire. Aucune analyse n'a été faite pour démontrer que les qualités qui mènent au succès financier à titre d'avocat sont celles qui font un bon juge. La décision d'un avocat de ne pas rechercher le succès financier ne doit pas servir de critère pour évaluer la capacité de cette personne d'accéder à la magistrature.

31. Le mémoire conjoint invite la Commission à comparer le traitement des juges à la rémunération totale des avocats en pratique privée. Cette approche ne tient pas compte du fait que les avocats doivent financer la totalité de leur retraite à même leurs revenus. Si une telle comparaison doit être établie, malgré son utilité douteuse, elle devra prendre en compte la valeur des prestations de retraite auxquelles les juges ont droit. Le mémoire conjoint n'offre aucune estimation de la valeur de ces prestations ou du coût assumé par un avocat de pratique privée pour le financement de prestations similaires. En l'absence de telles estimations, les revenus indiqués pour les avocats de pratique privée n'ont que peu de valeur.

32. Le gouvernement maintient sa position établie à l'alinéa 40 du mémoire principal. Les salaires actuels, de même que les indexations légales, semblent appropriées. Si la Commission



estime qu'il y a lieu de prendre en considération les tendances de la rémunération dans la fonction publique, l'augmentation maximale acceptable consisterait à porter le traitement des juges à la moitié du niveau salarial DM-3, y compris l'indexation au 1<sup>er</sup> avril 2000.

**(d) Différence de traitement pour les juges des cours d'appel**

33. Le mémoire présenté par l'Honorable Michel Robert au nom des juges de six cours d'appel demande à la Commission de recommander l'établissement d'une différence de traitement pour les juges de cours d'appel. On prétend que la hiérarchie et la nature du travail justifient la différence.

34. Le Gouvernement s'interroge sur la structure du traitement des juges selon la hiérarchie judiciaire. La hiérarchie est une considération étrangère aux critères prescrits par le paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Rien ne permet d'affirmer qu'un salaire plus élevé que celui d'un juge de première instance est requis pour assurer l'indépendance des juges des cours d'appel, ou pour attirer des candidats exceptionnels aux cours d'appel.

35. Des responsabilités supplémentaires pourraient justifier des salaires différents. C'est le cas par exemple des juges en chef et de leurs adjoints, qui doivent assumer des tâches d'administration et de gestion. Cependant, toutes les différences dans les responsabilités ne justifient pas une différence de rémunération. Cela peut être le cas si l'on fait la comparaison entre les juges de première instance et les juges des cours d'appel. Leur travail peut être différent, mais de valeur égale. Le travail peut être différent mais de même difficulté. Ce point est soulevé par l'Honorable Ronald Berger dans son mémoire à la Commission.

36. La Commission ne devrait pas recommander d'accorder un salaire plus élevé aux juges des cours d'appel à moins qu'il ne soit démontré clairement que le travail des juges d'appel est plus difficile ou de plus grande valeur que celui des juges de première instance. Une telle démonstration demanderait une évaluation objective et raisonnée des responsabilités des juges d'appel et de première instance.

37. De plus, la Commission ne devrait pas recommander une différence de salaire sans qu'il y ait consultation des provinces. La création d'une telle différence pourrait fort bien avoir des conséquences sur la structure des appareils judiciaires provinciaux, un point qui relève de la responsabilité provinciale selon le paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

#### **IV. INDEMNITÉS**

##### **(a) Indexation des indemnités**

38. Le mémoire conjoint propose que les indemnités spéciales soient non seulement majorées, mais aussi indexées annuellement. Dans son mémoire séparé, le Conseil canadien de la magistrature propose que l'indemnité de représentation soit non seulement majorée, mais aussi qu'elle soit indexée annuellement. Le registraire de la Cour suprême fait les mêmes demandes pour les indemnités reçues par les membres de cette cour. Le registraire propose également que le mécanisme d'indexation soit celui établi à l'article 25 de la *Loi sur les juges* pour le traitement des juges.

39. Le Gouvernement soutient que l'indexation de ces indemnités n'est pas nécessaire. Bien que l'indépendance de la magistrature puisse exiger une indexation afin de protéger le traitement des juges de l'érosion due à l'inflation, on ne peut en dire autant des indemnités. On peut difficilement prétendre que l'indemnité spéciale est essentielle à l'indépendance des juges. Ceci est même stipulé plus clairement dans le cas de l'indemnité de représentation, qui est fournie « pour l'accomplissement de leurs fonctions extrajudiciaires ». La révision de ces indemnités sur une base quadriennale est suffisante.

40. L'indexation des indemnités pose des problèmes conceptuels. Tout mécanisme d'indexation devrait être lié aux dépenses remboursées à même l'indemnité. Dans le cas de l'indemnité spéciale, il est difficile d'établir clairement quelles sont les dépenses « qu'ils exposent dans l'accomplissement de leurs fonctions » et celles qui s'insèrent dans les « frais

administratifs de la cour ». Dans le même ordre d'idées, il serait difficile d'établir clairement les différentes dépenses qui relèvent de l'indemnité de représentation. Il n'est pas logique d'indexer ces indemnités selon le Salaire industriel moyen, qui est une mesure des revenus, non des dépenses.

**(b) Indemnité pour les juges nommés dans le nord**

41. Le gouvernement a invité la Commission à aborder le sujet de l'indemnité pour les juges siégeant dans le Nord. Le mémoire conjoint demande instamment que l'indemnité accordée soit portée de son niveau actuel de 6 000 \$ à une somme variant entre 16 000 \$ et 20 000 \$. À l'appui de cette proposition, le mémoire fait référence aux indemnités versées aux fonctionnaires en application de la *Directive sur les postes isolés*.

42. La *Directive sur les postes isolés* est traitée aux alinéas 44-47 du mémoire principal du Gouvernement et reproduite à l'annexe 17 du mémoire.

43. Dans les comparaisons faites avec la *Directive sur les postes isolés*, le mémoire conjoint inclut une « indemnité d'environnement » dans le calcul. Cette indemnité est une mesure incitative visant à favoriser le recrutement et le maintien du personnel pour les affectations où l'environnement est relativement inhospitalier en raison des conditions physiques et de l'absence de commodités. L'indemnité n'est pas liée au coût de la vie. Elle ne devrait donc pas être comprise dans les comparaisons avec l'indemnité nordique des juges, laquelle est expressément décrite comme « une indemnité de vie chère (...) pour les territoires » (par. 27(2) de la *Loi sur les juges*).

44. Si l'on ne tient pas compte de l'indemnité environnementale, et seulement des indemnités liées au coût de la vie, la *Directive sur les postes isolés* prévoit actuellement le versement des sommes suivantes :

Whitehorse 3 088 \$

Yellowknife	5 338 \$
Iqaluit	10 108 \$

Iqaluit est la seule affectation pour laquelle la *Directive sur les postes isolés* prévoit une indemnité supérieure à l'indemnité nordique actuelle des juges.

## V. ASSURANCE VIE ET AUTRES AVANTAGES

45. La principale proposition faite dans le mémoire conjoint est d'inclure les juges dans le « Régime des cadres nommés par le gouverneur en conseil ». Nous supposons que cette appellation désigne le Régime d'assurance des cadres de la fonction publique présenté aux alinéas 51-52 du mémoire principal du Gouvernement, qui s'applique aux cadres de la fonction publique, aux sous-ministres et à certaines autres personnes nommées par le gouverneur en conseil.

46. Tel qu'expliqué aux alinéas 53-59 du mémoire principal, le Gouvernement est disposé à assumer le coût d'une protection d'assurance pour les juges équivalente à celle dont bénéficient les cadres de la fonction publique et les sous-ministres. Le Gouvernement s'oppose cependant à l'inclusion des juges dans le RACFP, ce qui aurait pour effet d'augmenter la charge fiscale des cadres de la fonction publique et des sous-ministres, et de subventionner les juges.

47. Pour ce qui est des soins de santé, il n'existe aucun « Régime pour les cadres nommés par le gouverneur en conseil ». Les cadres de la fonction publique, les sous-ministres et certaines personnes nommées par le Gouvernement font partie du Régime de soins de santé de la fonction publique (RSSFP). La seule différence est que le Gouvernement paie les cotisations de la garantie-hospitalisation de niveau III pour les cadres, les sous-ministres et les personnes nommées par le gouvernement.

48. Il n'est pas possible pour le Gouvernement de modifier unilatéralement le RSSFP. En novembre 1999, le Gouvernement a signé un accord avec tous les syndicats de la fonction

publique établissant une fiducie qui sera chargée de la gestion du RSSFP à compter du 1<sup>er</sup> avril 2000. Les parties ont convenu qu'aucune modification ne serait apportée au régime d'ici là. Par la suite, les modifications seront déterminées par les fiduciaires.

49. Le mémoire conjoint cherche à obtenir pour les familles des juges qui décèdent avant la retraite des prestations similaires à celles offertes aux familles des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Il n'existe aucune disposition particulière pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil, comme le précise l'annexe 27.

50. En ce qui a trait aux soins dentaires, le mémoire conjoint laisse de côté les comparaisons avec la fonction publique et les sous-ministres et cherche à obtenir une protection enrichie en faisant référence à des « régimes comparables dans le secteur privé », sans les nommer. Aucune explication n'est offerte pour indiquer en quoi le régime actuel est inadéquat, simplement que certains autres régimes non précisés sont supérieurs.

51. Le mémoire conjoint demande que le régime de soins dentaires soit étendu aux juges à la retraite. Le régime de soins dentaires de la fonction publique n'est offert qu'aux employés actifs et aux personnes nommées par le gouvernement. Le Gouvernement a cependant proposé un régime à l'intention des retraités, qui devrait être prêt et mis en place plus tard en 2000. Le nouveau régime offrirait aux retraités une protection semblable à celle offerte aux employés actifs, à tout le moins durant les deux premières années de la retraite. Le nouveau régime sera facultatif et financé sur une base conjointe, le gouvernement assumant 60 % du coût et le retraité 40 %, sous la forme de cotisations. Il est prévu que les juges à la retraite soient invités à participer au régime.

## **VI. PENSIONS**

### **(a) Commentaires préliminaires**

52. On doit reconnaître dès le départ que le régime de retraite actuel des juges est très généreux. Les juges ont droit à une rente correspondant aux deux tiers d'un salaire substantiel après seulement 15 ans, et dans certains cas 10 ans de service.

53. Les juges qui prennent leur retraite aujourd'hui reçoivent une rente de près de 120 000 \$ par année. Cela place les juges dans le 98<sup>e</sup> centile des revenus de retraite au Canada: voir l'annexe 28.

54. On doit également reconnaître que le régime de retraite des juges est fortement subventionné à même les fonds publics. Les cotisations versées par les juges ne représentent que 20 % environ du coût à long terme estimé du régime.

55. Le mémoire conjoint réclame des changements et des améliorations qui augmenteraient de façon substantielle le degré de financement public. Selon le bureau de l'actuaire en chef, la proposition du mémoire conjoint donnerait lieu à une augmentation du coût normal de 38.5 \$ millions à 49.1 \$ millions au cours du premier exercice. Voir l'annexe 29. Ce qui représente une augmentation de près de 100 %, soit presque 40 000 \$ par juge.

56. L'un des arguments mis de l'avant dans le mémoire conjoint pour justifier les changements proposés est qu'il y a eu « une érosion relative de ces prestations par rapport aux autres Canadiens ». Cet argument ne tient pas compte du fait que les juges disposaient d'un régime de retraite généreux longtemps avant que les régimes de retraite ne se généralisent au Canada. De fait, encore aujourd'hui, seulement 5 millions de Canadiens bénéficient d'un régime de retraite enregistré: voir l'annexe 30.

57. Le Gouvernement soutient que le caractère adéquat du régime de retraite des juges doit être déterminé à la lumière du critère établi au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Le régime de retraite, qui fait partie de la rémunération et des avantages consentis aux juges, doit promouvoir l'indépendance de la magistrature et attirer des candidats exceptionnels à la magistrature.

58. En ce qui a trait à l'indépendance de la magistrature, le Gouvernement est d'accord avec la position énoncée dans le mémoire conjoint selon laquelle :

La société ne sera pas bien servie si les juges rendent des décisions tout en se préoccupant de leur survie financière au terme de leur carrière judiciaire. (trad. libre)

Cependant, le Gouvernement considère qu'aucun juge ne peut raisonnablement se dire inquiet pour sa « survie financière » dans le cadre du régime de retraite actuel, qui garantit aux juges qui prennent leur retraite une rente égale aux deux-tiers de leur traitement, avec pleine indexation annuelle selon l'Indice des prix à la consommation.

59. Il n'existe aucune preuve selon laquelle le régime de retraite actuel, dans le cadre global de la rémunération et des avantages offerts aux juges, n'ait pas été suffisant pour attirer des candidats qualifiés. En fait, des candidats hautement compétents continuent de viser à accéder à la magistrature.

60. Il se peut très bien que le régime de retraite actuel demeure adéquat. Comme il est expliqué dans le mémoire principal du gouvernement, il serait préférable de traiter cette question dans le cadre d'une révision complète menée hors du cadre de l'exercice actuel.

**(b) Examen complet**

61. Le Gouvernement a fait valoir qu'il serait préférable de traiter les propositions de modifications au régime de retraite des juges dans le cadre d'un examen global et opportun de la

structure et du fonctionnement de ce régime face à l'évolution de la démographie et aux nouvelles demandes. Cette position visait à répondre au mécontentement exprimé à l'égard du régime actuel et à apporter les changements fondamentaux réclamés par les juges.

62. Le nombre et la portée des modifications proposées dans le mémoire conjoint, de même que les propositions énoncées par d'autres intervenants, confirment la position du Gouvernement selon laquelle le régime de retraite des juges ne doit pas être soumis à une analyse à la pièce et à des modifications ponctuelles.

63. Les commissions antérieures ont étudié certains aspects du régime de retraite des juges et certains changements y ont été apportés au fil des ans. Toutefois, il n'y a eu aucune réévaluation des objectifs et des hypothèses qui sous-tendent le régime. Ces objectifs et hypothèses sont aujourd'hui remis en question.

64. Plusieurs intervenants ont signalé des modifications du profil démographique de la magistrature. Les juges sont nommés plus jeunes, et ces juges sont en grande partie des femmes. Une telle évolution démographique peut être permanente ou transitoire. Si elle est transitoire, les changements peuvent fort bien ne pas justifier une refonte du régime de retraite des juges. Par contre, s'ils sont permanents, ils pourraient nécessiter une remise en question de l'une des hypothèses fondamentales du régime actuel, à savoir que l'accession à la magistrature représente le point culminant de la carrière des juristes.

65. Des propositions permettant la retraite anticipée, l'accession plus jeune au statut de juge surnuméraire et l'acquisition plus rapide des prestations semblent montrer que leurs auteurs considèrent la magistrature comme une étape limitée dans la carrière professionnelle des avocats. De tels changements pourraient fort bien avoir pour effet de réduire la durée de la carrière des juges, menant à un renouvellement accéléré de la magistrature et à une réduction de son degré d'expérience global. Il faudra donc étudier avec soin les effets potentiels des changements proposés afin de déterminer si un régime de retraite refondu permettrait d'encourager le degré d'engagement et d'expérience requis pour une magistrature efficace.



66. Il n'est pas évident que l'on doive encourager un raccourcissement de la carrière des juges. La question demande une étude approfondie. On doit atteindre un équilibre entre des objectifs politiques divergents de retenir un groupe stable de juristes expérimentés et d'offrir aux candidats potentiels à la magistrature un choix plus grand d'options de carrière. Dans tous les cas, il s'agit là de questions que la Commission ne devrait pas tenter de résoudre dans le temps limité, et surtout avec les données limitées disponibles dans le cadre de la procédure actuelle.

67. Dans l'examen actuel, il y a un risque évident à aborder les questions isolément. Par exemple, la retraite anticipée est présentée comme une solution à « l'épuisement professionnel » consécutif à une longue carrière dans le cadre du régime actuel. Il peut toutefois y avoir d'autres solutions à ce problème, comme l'octroi de congés sabbatiques ou d'étude. D'autres éléments du programme, comme les dispositions touchant l'invalidité, pourraient être mis à contribution pour faire face à ce problème. Un examen complet permettrait de procéder à une étude en profondeur de la nature et de l'étendue du problème de l'épuisement professionnel et d'évaluer toutes les solutions possibles.

68. Les propositions présentées dans le mémoire conjoint ne laisseraient que peu d'éléments du régime de retraite actuel inchangés :

- (a) le nombre minimum d'années de services serait réduit par l'application sans conditions de la règle de 80;
- (b) l'âge d'admissibilité à la rente serait réduit;
- (c) le salaire à la retraite ne serait plus l'élément déterminant du montant de la rente;
- (d) la rente pourrait dépasser les deux-tiers du salaire;
- (e) une nouvelle rente partielle serait mise en place;
- (f) la qualification au statut de juge surnuméraire surviendrait plus tôt;
- (g) la durée de la période de cotisation au financement de la rente serait limitée.

L'application de ces recommandations constituerait une refonte radicale du régime de retraite des juges. Si on doit y procéder, le Gouvernement considère que l'approche appropriée serait de revenir à la case de départ et d'examiner systématiquement chacun des éléments du régime en fonction des objectifs liés aux politiques publiques des rentes des juges.

**(c) REÉR**

69. Dans le mémoire conjoint, la disponibilité de déductions fiscales pour les cotisations à un REÉR est soulevée du point de vue du traitement et de celui des prestations de retraite. Il y est avancé que le fait de pouvoir déduire les cotisations à un REÉR était un droit clairement acquis qui a été « arraché » aux juges.

70. Le mémoire conjoint oublie de reconnaître que les juges, en ce qui concerne les cotisations à un REÉR, sont maintenant assujettis aux mêmes dispositions que tous les autres citoyens qui financent leur retraite par la participation à un régime de retraite. Ce point a été établi par la Cour d'appel fédérale, lorsqu'elle a rejeté une requête contestant la constitutionnalité des modifications au régime des REÉR dans l'affaire *Trussler c. R.*, [1999] 3 C.T.C. 580. L'Honorable Juge Rothstein, qui a rédigé le jugement, déclare, au paragraphe 582 :

...L'objectif visé était de faire en sorte qu'en ce qui concerne les REÉR les juges soient traités comme la majorité des contribuables ou peut-être tous les autres contribuables dont les salaires se rapprochent des leurs. (trad. libre )

Voir l'annexe 31.

71. Le Ministre de la Justice de l'époque a soulevé la question des modifications apportées au régime des REÉR devant la Commission Crawford. Celle-ci a refusé de tenir compte des modifications dans l'établissement du traitement des juges voir l'annexe 33, pages 15 et 16.

72. Le mémoire conjoint demande encore une fois que les modifications au régime des REÉR soient prises en compte dans l'établissement de la rémunération des juges. Le

Gouvernement soumet que les traitements ne sont pas conçus pour dédommager les juges pour des modifications apportées au régime fiscal qui les placent sur un pied d'égalité avec les autres contribuables. Le régime fiscal des REÉR n'est pas une considération pertinente.

73. Le mémoire conjoint demande que les cotisations à un REÉR soient déductibles lorsqu'un juge cesse de cotiser au régime de retraite. Toutefois, le mémoire conjoint demande aussi que ces juges soient admissibles à une rente plus élevée en raison de leurs longs états de service. Le Gouvernement considère que les juges ne peuvent poursuivre ces deux options à la fois. Si une rente est accumulée, il n'y a pas lieu de leur permettre de déduire les cotisations à un REÉR.

## **VII. CONCLUSION**

74. Bien que l'examen porte principalement sur la question de savoir si les traitements et les avantages des juges sont suffisants, la Commission devrait tenir compte du coût des changements proposés. L'ensemble des augmentations et des améliorations aux traitements, régimes de retraite et aux avantages demandés dans le mémoire conjoint coûterait 463 millions sur quatre ans: voir l'annexe 34. Cela représenterait plus de 100 000 \$ par juge par année.

75. Au delà de la question des coûts engendrés par les changements proposés dans le mémoire conjoint, il existe aussi de sérieuses questions d'élaboration de politiques, telles que discutées ci-dessus. Il n'a pas été démontré que les changements proposés sont essentiels pour que les juges bénéficient de traitements et d'avantages suffisants au sens du par. 26(1.1) de la *Loi sur les juges*. Le gouvernement soutient qu'un régime satisfaisant peut être maintenu par la mise en oeuvre des propositions faites dans son mémoire principal.