



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:

The Honourable JOSEPH A. DAY

Tuesday, December 12, 2006

Issue No. 8

First (final) meeting on:

Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts

INCLUDING:

THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(2006-2007 Budget – Issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada)

THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts)

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P.,
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

WITNESSES:

(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président :

L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mardi 12 décembre 2006

Fascicule n° 8

Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux

Y COMPRIS :

LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le Budget 2005-2006 – les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada)

LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux)

COMPARAÎT :

L'honorable Vic Toews, C.P., député,
ministre de la Justice et
Procureur général du Canada

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Biron * LeBreton, P.C.
Cowan (or Comeau)
Di Nino Mitchell
Eggleton, P.C. Murray, P.C.
Fox, P.C. Ringuette
* Hays Rompkey, P.C.
(or Fraser) Stratton

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Nancy Ruth substituted for that of the Honourable Senator Nolin (*December 13, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Joseph A. Day

Vice-présidente : L'honorable Nancy Ruth
et

Les honorables sénateurs :

Biron * LeBreton, C.P.
Cowan (ou Comeau)
Di Nino Mitchell
Eggleton, C.P. Murray, C.P.
Fox, C.P. Ringuette
* Hays Rompkey, C.P.
(ou Fraser) Stratton

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Nancy Ruth substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin (*le 13 décembre 2006*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Monday, December 11, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Meighen, seconded by the Honourable Senator Comeau, for the second reading of Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Stratton moved, seconded by the Honourable Senator Meighen, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 11 décembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Meighen, appuyée par l'honorable sénateur Comeau, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Stratton propose, appuyé par l'honorable sénateur Meighen, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006
(24)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:03 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, P.C., Fox, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nolin, Ringuette, Rompkey, P.C., and Stratton (12).

Other senators present: The Honourable Senator Jaffer (1).

In attendance: Keli Hogan, Committee Clerk, the Senate; and Tara Gray, Nancy Holmes, and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 11, 2006, the committee began its study of Bill C-17, to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts.

APPEARING:

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:*Judicial Compensation and Benefits Commission:*

Earl A. Cherniak, Commissioner;

Jeanne Ruest, Executive Director.

Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs:

Wayne Osborne, Director, Finance and Administration.

Justice Canada:

Judith Bellis, General Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy.

Mr. Cherniak made a statement and, with Mr. Osborne, answered questions.

At 10:03 a.m., the committee suspended.

At 10:10 a.m., the committee resumed.

Mr. Cherniak continued to answer questions.

At 10:28 a.m., the committee suspended.

At 10:30 a.m., the committee resumed.

Mr. Toews made a statement and, with Ms. Bellis, answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Cowan that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-17, to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006
(24)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd’hui, à 9 h 3, dans la salle 9 de l’édifice Victoria, sous la présidence de l’honorable Joseph A. Day (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Cowan, Day, Di Nino, Eggleton, C.P., Fox, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nolin, Ringuette, Rompkey, C.P., et Stratton (12).

Autre sénateur présent : L’honorable sénateur Jaffer (1).

Également présentes : Keli Hogan, greffière de comité au Sénat; ainsi que Tara Gray, Nancy Holmes et Lydia Scratch, analystes, Service d’information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 11 décembre 2006, le comité entreprend son étude du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d’autres lois liées aux tribunaux.

COMPARAÎT :

L’honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS :*Commission d'examen de la rémunération des juges :*

Earl A. Cherniak, commissaire;

Jeanne Ruest, directrice exécutive.

Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale :

Wayne Osborne, directeur, Finances et administration.

Justice Canada :

Judith Bellis, avocate générale, Service des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs.

M. Cherniak fait une déclaration puis, aidé de M. Osborne, répond aux questions.

À 10 h 3, la séance est interrompue.

À 10 h 10, la séance reprend.

M. Cherniak continue de répondre aux questions.

À 10 h 28, la séance est interrompue.

À 10 h 30, la séance reprend.

M. Toews fait une déclaration puis, aidé de Mme Bellis, répond aux questions.

Il est proposé par l’honorable sénateur Cowan que le comité procède à l’étude article par article du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d’autres lois liées aux tribunaux.

The question being put on the motion, it was adopted.

With leave, it was agreed to group clauses 2 to 36 according to parts of the Bill as indicated in the table of provisions.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clauses 2 to 16 carry.

It was agreed that clauses 17 to 34 carry.

It was agreed that clauses 35 and 36 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry without amendment.

After debate, it was agreed that the committee append certain observations to its report on the bill, and that the Chair and the Honourable Senator Nolin be authorized to finalize the observations to reflect discussions.

It was agreed that the Chair report the bill to the Senate without amendment, but with observations.

At 11:40 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

La question, mise aux voix, est adoptée.

Avec le consentement des membres du comité, il est convenu de regrouper les articles 2 à 36, selon les parties du projet de loi, comme l'indique la table analytique.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu de réserver l'article 1.

Il est convenu d'adopter les articles 2 à 16.

Il est convenu d'adopter les articles 17 à 34.

Il est convenu d'adopter les articles 35 et 36.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

Après débat, il est convenu que le comité joigne certaines observations à son rapport sur le projet de loi, et que le président et l'honorable sénateur Nolin soient autorisés à mettre la dernière main aux observations de façon à refléter les discussions.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement, mais avec des observations.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on September 27, 2006, to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada, respectfully requests the approval of funds for fiscal year 2006-2007.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c), of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,

JOSEPH A. DAY

Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le 27 septembre 2006 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada, demande respectueusement que des fonds lui soient approuvés pour l'année financière 2006-2007.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)(c), du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE**

STUDY OF FISCAL BALANCE

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2007**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Nancy Ruth, for the Honourable Senator Day, moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report on issues relating to the vertical and horizontal fiscal balances among the various orders of government in Canada; and

That the Committee report no later than June 30, 2007.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES**

ÉTUDE DE L'ÉQUILIBRE FISCAL

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2007**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Nancy Ruth, au nom de l'honorable sénateur Day, propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier, pour en faire rapport, les questions relatives à l'équilibre fiscal vertical et horizontal entre les divers niveaux de gouvernement du Canada;

Que le Comité dépose son rapport au plus tard le 30 juin 2007.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 16,500
Transportation and Communications	0
All Other Expenditures	<u>1,000</u>
TOTAL	\$ 17,500

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on National Finance on Tuesday, November 28, 2006.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	16 500 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>1 000</u>
TOTAL	17 500 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des Finances nationales le mardi 28 novembre 2006.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date	The Honourable Joseph A. Day Chair, Standing Senate Committee on National Finance
------	--

Date	The Honourable George J. Furey Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets, and Administration
------	--

Date	L'honorable Joseph A. Day Président du Comité sénatorial permanent des Finances nationales
------	---

Date	L'honorable George J. Furey Présidente du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration
------	---

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE**

STUDY OF FISCAL BALANCE

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2007**

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Working Meals	\$ <u>16,500</u>
30 breakfasts at \$50 + 30 dinners at \$500	
Total	\$ 16,500

ALL OTHER EXPENDITURES

1. Miscellaneous	\$ <u>1,000</u>
Total	\$ <u>1,000</u>
TOTAL	\$ <u>17,500</u>

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES**

ÉTUDE DE L'ÉQUILIBRE FISCAL

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2007**

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Repas de travail	<u>16 500 \$</u>
30 petits-déjeuners à 50\$ + 30 dîners à 500\$	
Total	16 500 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Divers	<u>1 000 \$</u>
Total	<u>1 000 \$</u>
TOTAL	<u>17 500 \$</u>

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, December 7, 2006

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on National Finance for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2007 for the purpose of its Special Study on fiscal balance, as authorized by the Senate on Wednesday, September 27, 2006. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 16,500
Transportation and Communications	0
Other Expenditures	<u>1,000</u>
Total	\$ 17,500

Respectfully submitted,

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 7 décembre 2006

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2007 aux fins de leur étude spéciale sur l'équilibre fiscal, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 27 septembre 2006. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	16 500 \$
Transports et communications	0
Autres dépenses	<u>1 000</u>
Total	17 500 \$

Respectueusement soumis,

*Le président,
GEORGE J. FUREY
Chair*

Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-17, An Act to amend the Judges Act and certain other Acts in relation to courts, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, December 11, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment. Your Committee appends to this report certain observations relating to the Bill.

Respectfully submitted,

Le président,

JOSEPH A. DAY

Chair

**Observations to the Ninth Report of the
Standing Senate Committee on National Finance
(Bill C-17)**

Your Committee is concerned about the practice by the Department of Justice of placing technical amendments in a bill that, in the Committee's opinion, should essentially be a response to the report of the Judicial Compensation and Benefits Commission and, as such, relate only to amendments to the *Judges Act*.

Your Committee heard from an official of the Department of Justice that there are difficulties in addressing technical amendments of the type found in Part 2 of Bill C-17 through the *Miscellaneous Statute Law Amendment Act* process. Your Committee therefore urges the Department of Justice to review its practices in an effort to find a separate process by which these issues can be dealt with. Your Committee looks forward to receiving follow-up from the Department of Justice on this matter.

Le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 11 décembre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement. Votre Comité joint à ce rapport certaines observations relatives au projet de loi.

Respectueusement soumis,

Le président,

JOSEPH A. DAY

Chair

**Observations au neuvième rapport du
Comité sénatorial permanent des finances nationales
(Le projet de loi C-17)**

Votre Comité s'inquiète du fait que le ministère de la Justice place des amendements d'ordre technique dans un projet de loi qui, de l'avis du Comité, devrait essentiellement constituer une réponse au rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges et, en tant que telle, ne porter que sur les modifications à la *Loi sur les juges*.

Un représentant du ministère de la Justice a fait savoir au Comité qu'il existe des difficultés à traiter les amendements d'ordre technique tels que ceux qui se trouvent à la partie 2 du projet de loi C-17 par la voie d'une *Loi corrective*. Votre Comité encourage donc le ministère de la Justice à revoir ses pratiques afin d'établir un mécanisme permettant de résoudre ces questions. Votre Comité attend avec intérêt un suivi du ministère de la Justice à ce sujet.

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-17, to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts, met this day at 9:03 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joseph A. Day (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: I call this meeting to order. This morning the Standing Senate Committee on National Finance is proceeding with the study of Bill C-17, entitled an act to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts. We are pleased to have with us today Mr. Earl Cherniak, Commissioner; and Jeanne Ruest, Executive Director of the Judicial Compensation and Benefits Commission. I am also pleased to acknowledge Mr. Wayne Osborne, Director, Finance and Administration, for the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

Earl A. Cherniak, Commissioner, Judicial Compensation and Benefits Commission: I am a lawyer in Toronto, and I am one of the three commissioners of the current Judicial Compensation and Benefits Commission, which is often called the quadrennial commission. The other two members, Roderick McLennan, a senior counsel in Edmonton, and Greta Chambers, a distinguished Canadian from Montreal, simply could not make it here today on the short notice, so you are stuck with me.

The quadrennial commission on judicial benefits and salaries, the Judicial Compensation and Benefits Commission, JCBC, was established by an act of Parliament, an amendment to the Judges Act, in 1999. The commission was established following a series of failed commissions, the Triennial Commissions, whose reports were universally ignored by government. I will quote very briefly from the last of those reports — the 1996 report, called the Scott Commission:

In spite of the thorough recommendation by successive Commissions, Parliament has failed, in a proactive sense, to fix judicial salaries and benefits for many years.

Furthermore, successive reports have failed to generate any meaningful response from Government. The whole subject of judicial salaries and benefits has, in spite of best intentions, been politicized.

Following that, in 1997, there was a most important pronouncement by the Supreme Court of Canada in a case that is called, *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)*, or the *P.E.I. Judges Reference* for short. The court held that there was a constitutional requirement for an independent commission process, which would remove judicial compensation from the realm of politics. It was a constitutional requirement, because proper and appropriate compensation for judges is an essential feature of the independence of the judiciary,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux, se réunit aujourd'hui à 9 h 3 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joseph A. Day (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je déclare cette séance ouverte. Ce matin, le Comité sénatorial permanent des finances nationales entreprend l'étude du projet de loi C-17, Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Earl Cherniak, commissaire, et Mme Jeanne Ruest, directrice exécutive de la Commission d'examen de la rémunération des juges. J'ai également le plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Wayne Osborne, directeur des finances et de l'administration au Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale.

Earl A. Cherniak, commissaire, Commission d'examen de la rémunération des juges : Je suis avocat à Toronto et suis l'un des trois commissaires de la Commission d'examen de la rémunération des juges, qu'on appelle souvent la commission quadriennale. Les deux autres commissaires, Roderick McLennan, un éminent avocat d'Edmonton, et Greta Chambers, une distinguée Canadienne de Montréal, ne pouvaient tout simplement pas être ici aujourd'hui à si court préavis, donc vous êtes pris avec moi.

La commission quadriennale d'examen des avantages et des salaires des juges, soit la Commission d'examen de la rémunération des juges, la CERJ, a été établie par une loi du Parlement modifiant la Loi sur les juges en 1999. Cette commission a été établie après plusieurs échecs, dont celui des commissions triennales, dont le gouvernement ne tenait compte d'aucun rapport. Je vais vous citer brièvement l'un de ces rapports, celui de 1996 de ce qu'on a appelé la Commission Scott.

Malgré les recommandations minutieuses qui ont été formulées par les commissions successives, le Parlement a fait preuve de léthargie et a négligé de fixer les traitements et les avantages sociaux des juges pendant de nombreuses années.

Qui plus est, les divers rapports qui ont été publiés non pas réussis à susciter de réaction significative de la part du gouvernement. Toute la question du traitement et des avantages sociaux des juges a, malgré les meilleures intentions, été politisée.

Ensuite, en 1997, la Cour suprême du Canada a prononcé un jugement de la plus haute importance dans l'affaire intitulée *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)* ou en bref, *Le renvoi sur les juges de l'Î.-P.-É.* La cour a alors statué que la Constitution exigeait l'établissement d'un processus indépendant pour déterminer la rémunération des juges hors de l'arène politique. C'était une exigence constitutionnelle parce qu'une rémunération juste et adéquate des juges est une caractéristique essentielle de l'indépendance de la magistrature,

which is one of the bulwarks of the democratic society in which we live. The commission was established by Parliament and is completely independent of government.

One commissioner was appointed by the government — that was Ms. Chambers — and one commissioner was appointed by the judiciary — that was me. The two of us, Ms. Chambers and myself, have the statutory power to choose the chair. We chose Mr. McLennan, as I have indicated, a very distinguished lawyer from the West.

As the name suggests, the quadrennial commission reports every four years, and by statute must deliver a report. The first commission reported on May 31, 2000. Our commission was bound to report on May 31, 2004, which it did.

The commission and the commissioners are not labour arbitrators. What goes on before the commission is in no way an arbitration in any form. The commissioners have no obligation whatsoever to those who appointed them. They see their duty as to act in the public interest and to apply the criteria laid down in the Judges Act for the determination by the commission of judicial compensation. They are: the need to attract outstanding candidates to the judiciary; the role of financial security in securing the independence of the judiciary; and the prevailing economic conditions in Canada relating particularly to the federal government.

If you have read the report of the commission — some 100 pages of closely reasoned report — it did just that. The commission advertised its existence widely across Canada. It received submissions from the public, from the government and from the judiciary; it held hearings; it did its own research; it retained its own expert assistance; and it anxiously considered all of the material and submissions that were before it.

As I indicated, it reported on May 31, 2004, as was required by statute. By the statute, the government is bound to deposit the report with Parliament within ten days, and that occurred. By the statute, the government has six months from May 31 in the year that the commission reports to consider and respond to the report and accept it or give a detailed rationale for why it did not accept the report or any part of it.

The government of the day reported within the six-month time frame and gave detailed rationale for accepting every aspect of the report of the Judicial Compensation and Benefits Commission except one minor aspect that does not concern us and had to do with the judiciary's costs. The government accepted every significant recommendation of the JCBC. Following the government's report, the legislation based on the report should go to Parliament, and a bill was prepared. Unhappily, that bill died on the Order Paper when the election was called in November 2005.

I am not before this committee to defend the report, because it speaks for itself. It sets out the various arguments, submissions and rationale for all of our conclusions. No doubt others could come to a different conclusion, but the conclusions in the report

qui l'une des assises de la société démocratique dans laquelle nous vivons. Le Parlement a donc établi la commission, qui est complètement indépendante du gouvernement.

La commissaire, c'est-à-dire Mme Chambers, a été nommée par le gouvernement et l'un des commissaires, moi-même, a été nommé par la magistrature. Mme Chambers et moi-même avons tous deux le pouvoir législatif de choisir la présidence. Nous avons choisi M. McLennan, comme je l'ai mentionné, un éminent avocat de l'Ouest.

Comme son nom l'indique, la commission quadriennale fait rapport tous les quatre ans, une exigence prescrite par la loi. La première commission a publié son rapport le 31 mai 2000. Notre commission devait donc en publier un autre le 31 mai 2004, comme elle l'a fait.

La commission et les commissaires ne sont pas des arbitres du travail. Le processus de la commission ne constitue pas du tout un processus d'arbitrage. Les commissaires n'ont absolument aucune obligation envers ceux qui les ont nommés. Ils considèrent avoir le devoir d'agir dans l'intérêt du public et d'appliquer les critères établis dans la Loi sur les juges concernant la détermination du traitement des juges par la commission. Ces critères sont les suivants : le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature; le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire et l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement.

Si vous avez lu le rapport de la commission, quelque 100 pages de rapport très réfléchies, c'est exactement ce qu'il fait. La commission a beaucoup fait connaître son existence au Canada. Elle a reçu des commentaires du public, du gouvernement et de la magistrature; a tenu des audiences; a effectué ses propres recherches, a retenu l'aide de ses propres experts et a étudié attentivement tous les documents et renseignements qu'elle avait en main.

Comme je l'ai dit, elle a fait rapport le 31 mai 2004, conformément aux dispositions de la loi. Selon la loi, le gouvernement doit déposer un rapport au parlement dans les 10 jours, ce qu'il a fait. Selon la loi, le gouvernement a six mois à partir du 31 mai de l'année où la Commission dépose un rapport pour étudier le rapport, y répondre et l'accepter ou justifier en détail pourquoi il ne l'accepte pas, en tout ou en partie.

Le gouvernement de l'époque a fait rapport dans les six mois prévus et a justifié en détail pourquoi il acceptait tous les aspects du rapport de la Commission d'examen de la rémunération des juges, à l'exception d'un petit aspect qui ne nous inquiète pas et qui concerne les coûts judiciaires. Le gouvernement a accepté toutes les recommandations importantes de la CERJ. Après le dépôt de son rapport, le gouvernement doit présenter au Parlement un texte de loi découlant du rapport, et un projet de loi a été préparé. Malheureusement, ce projet de loi est mort au Feuilleton lors du déclenchement de l'élection en novembre 2005.

Je ne suis pas devant ce comité pour défendre ce rapport, parce qu'il parle de lui-même. Il décrit les divers arguments, les commentaires soumis et les justifications de toutes nos conclusions. Bien entendu, d'autres personnes pourraient tirer

are those that the three commissioners deemed appropriate and in the public interest. The report was carefully researched, carefully thought out, carefully written and was unanimous.

In May 2006, 18 months after the government's initial response, the new government submitted a new response, although there is no statutory provision in the legislation for such a second response. That response provided for a different and lesser salary based on the new government's financial priorities.

It is now two and a half years since the commission submitted its report in respect of recommendations that were to take place effective April 2004. Judicial salaries have not been changed since the result of the 2001 commission. The JCBC's concern is the effect of that history on the process. The next commission must report on May 31, 2008, and we are almost at 2007. The new commission process must begin in 2007, so that the "heavy lifting" that must go into the report can take place in the year before May 31, 2008.

It is important that Bill C-17 be passed speedily, so that the new commission can begin its work with the business of the 2004 commission behind it and the judiciary can receive the compensation and benefits detailed in the 2004 report and in the government's amendment. It is also important, in my respectful submission to this committee and to Parliament, that Parliament clears the air and reaffirms the integrity of the commission process to remove judicial compensation from the political arena. The removal from the political arena is constitutionally mandated and necessary for all the reasons set out in the *P.E.I. Judges Reference* by the Supreme Court of Canada.

Otherwise, there is a real danger that the current carefully crafted process, enacted by Parliament in 1999 in response to the failures of the earlier reports, will go the way of the failed triennial commissions, will breed cynicism in the judiciary and the public and will compromise the credible constitutional and democratic principle of an independent judiciary.

I am pleased to be here on behalf of the JCBC to assist this committee in its deliberations. I would be pleased to answer the questions of the committee.

The Chairman: Thank you, Mr. Cherniak. We have referred to two different commissions. For clarity, the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, OCFJA, is Mr. Osborne. Are you representing that commission?

Wayne Osborne, Director, Finance and Administration, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs: No. The Office of the Commissioner is responsible for administering the Judges Act. Whatever the outcome of the bill, our office will implement those changes.

des conclusions différentes, mais les conclusions du rapport sont celles que les trois commissaires jugeaient appropriées et dans l'intérêt du public. Elles sont l'aboutissement unanime de recherches approfondies, d'une réflexion attentive et d'une rédaction minutieuse.

En mai 2006, 18 mois après la première réponse du gouvernement, le nouveau gouvernement a soumis une autre réponse, bien que la loi ne prescrive rien de tel. Dans cette réponse, le gouvernement réclame un salaire différent et inférieur en raison de ses nouvelles priorités financières.

Deux ans et demi se sont écoulés depuis que la commission a déposé son rapport sur les recommandations qui devaient être mises en œuvre à partir d'avril 2004. Les salaires des juges n'ont pas changé depuis les résultats de la commission de 2001. La CERJ craint les effets de ce précédent dans le processus. La prochaine commission devra déposer son rapport le 31 mai 2008, et nous sommes presque en 2007. Les travaux de la nouvelle commission doivent commencer en 2007, donc le gros du travail qui paraîtra dans le rapport se fera dans l'année précédant le 31 mai 2008.

Il importe que vous adoptiez le projet de loi C-17 rapidement pour que la nouvelle commission puisse entreprendre son travail en laissant derrière elle les conclusions de la commission de 2004 et que les juges reçoivent le traitement et les avantages sociaux décrits en détail dans le rapport de 2004 ainsi que dans la modification du gouvernement. Je profite aussi de l'occasion de m'exprimer devant le comité et le Parlement pour souligner l'importance que le Parlement mette les choses au point et réaffirme l'intégrité du travail de la commission pour retirer la rémunération des juges de l'arène politique. Ce retrait de l'arène politique est une exigence constitutionnelle nécessaire pour toutes les raisons énoncées par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur les juges de l'I.-P.-É.*

Autrement, il existe un danger bien réel que ce processus longuement réfléchi, qui a acquis force de loi au Parlement en 1999 après les échecs des rapports précédents, connaisse le même sort que les commissions triennales disparues, ne génère que cynisme parmi les juges et le public et compromette le principe constitutionnel et démocratique crédible d'une magistrature indépendante.

Je suis heureux d'être ici au nom de la CERJ pour aider le comité dans ses délibérations. Je répondrai à ses questions avec plaisir.

Le président : Merci, monsieur Cherniak. Nous avons cité deux commissions différentes. Par souci de précision, M. Osborne représente le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale. Représentez-vous bien cette commission?

Wayne Osborne, directeur, Finances et administration, Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale : Non. Le Bureau du Commissaire administre la Loi sur les juges. Quel que soit le résultat du projet de loi, notre bureau aura la responsabilité de mettre les changements en œuvre.

The Chairman: Mr. Cherniak spoke to the mandate and the research of the Judicial Compensation and Benefits Commission. Does the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs fund the JCBC? Have you experienced difficulties in obtaining funding for the JCBC?

Mr. Cherniak: The funding received by the individual commissioners is pretty minimal and comes through the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. It was our administrative arm, but we retained our own executive director responsible to the JCBC, Ms. Jeanne Ruest. The JCBC acted entirely independently, but had administrative support from the OCFJA.

The Chairman: It is important that the JCBC be independent in order to produce a report upon which we can rely.

Mr. Cherniak: That was the whole idea. It resulted from the history that led to the criticisms, the result of the *P.E.I. Judges Reference* and the legislation that followed.

Senator Ringuette: One interest of mine is the main elements researched by the commission in its process to establish remuneration for judges? Do you work with guidelines and benchmarks?

Mr. Cherniak: The statute requires that the commission consider prevailing economic conditions in Canada, the role of financial security and the need to attract outstanding candidates. It is difficult to define the appropriate benchmarks in the judiciary, and the government did its best to provide the commission with the best information. We hired a research expert from Morneau Sobeco, a well-known compensation firm.

Historically, the salaries and benefits of deputy ministers at the various levels of deputy ministers have been considered an appropriate comparator. The judiciary, in particular, thought that the current salaries of DM-3s were the most important comparator. The government took a somewhat different view, although the views as to the appropriateness of that comparator seemed to vary depending on the year in question.

We also did the best survey we could of lawyers' salaries all across the country. Our report indicates the considerable research we did and the efforts we made to try to get accurate information on lawyers' salaries. However, the bulk of the information came from Canada Revenue Agency. As we have indicated in our report, there are significant problems with that information.

The judiciary filed a report that analyzed it in one way, and the government filed a report that analyzed it in a very different way. As we all know, one can do a lot with statistics, depending on where one puts the emphasis.

We also did what other commissions had not done. We considered the salaries and benefits of a variety of other senior government posts, primarily the heads of various government boards and commissions that we thought were an appropriate comparator. As you will see from our report, a very significant

Le président : M. Cherniak vient de nous parler du mandat et des recherches de la Commission d'examen de la rémunération des juges. Le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale finance-t-il la CERJ? Avez-vous de la difficulté à obtenir du financement pour la CERJ?

M. Cherniak : Le financement que reçoit chacun des commissaires est assez minime et vient du Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale. C'était notre branche administrative, mais nous avons désigné notre propre directrice exécutive responsable de la CERJ, Mme Jeanne Ruest. La CERJ a travaillé de façon totalement indépendante, mais a reçu du soutien administratif du BCMF.

Le président : Il est important que la CERJ soit indépendante pour produire un rapport auquel nous puissions nous fier.

M. Cherniak : C'est l'idée. Elle est née de l'histoire qui a causé tant de critiques, du *Renvoi sur les juges de l'I.-P.-É* et de la loi qui a suivi.

Le sénateur Ringuette : Je m'intéresse aux principaux éléments de recherche de la commission dans son processus d'établissement de la rémunération des juges. Suivez-vous des lignes directrices et des paramètres?

M. Cherniak : La loi exige que la commission tienne compte de l'état de l'économie au Canada, du rôle de la sécurité financière et du besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Il est difficile de définir les bons paramètres pour la magistrature, et le gouvernement a fait de son mieux pour informer la commission le mieux possible. Nous avons embauché un chercheur professionnel de Morneau Sobeco, une société bien connue en matière de rémunération.

Depuis longtemps, on considère les salaires et les avantages sociaux des sous-ministres des divers niveaux comme un bon élément de comparaison. La magistrature, en particulier, était d'avis que les salaires actuels de DM-3 étaient les meilleurs éléments de comparaison. Le gouvernement a un point de vue quelque peu différent, bien que les opinions sur la justesse de cet élément de comparaison semblent varier d'une année à l'autre.

Nous avons également évalué de notre mieux les salaires des avocats d'un bout à l'autre du pays. Notre rapport fait état de toutes les recherches que nous avons faites et des efforts que nous avons déployés pour recueillir de l'information exacte sur les salaires des avocats. Cependant, la majorité de nos renseignements viennent de l'Agence du revenu du Canada. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport, ces renseignements posent de grands problèmes.

La magistrature a déposé un rapport qui présente une analyse particulière, puis le gouvernement a déposé le sien, qui présente une analyse très différente. Comme nous le savons tous, on peut faire dire beaucoup de choses aux statistiques selon ce qu'on veut mettre en évidence.

Nous avons également fait ce que d'autres commissions n'avaient pas fait. Nous avons étudié les salaires et les avantages sociaux de divers autres hauts fonctionnaires, particulièrement de ceux des différents conseils et commissions gouvernementaux qui nous semblaient constituer un bon élément

portion dealt with the analysis of those various comparators to try to come up with what, in our view, was the right level to recommend to the government.

It was not an easy task. One of the recommendations that we made, which has not been followed up, was that the government and the judiciary get together with us to try to figure out a way to make the statistics better. Unhappily, that recommendation has not been acted upon to date.

Senator Ringuette: There is quite an aggregate of information, and the balance of responsibility versus remuneration, that is being studied by your commission.

Mr. Cherniak: Yes. That was the major part of our task, trying to come to grips with what the appropriate comparators were, because that was a significant part of our final analysis.

Senator Ringuette: Your recommendation 15 states:

The commission recommends that justices of the Supreme Court of Canada be granted exceptional privilege of eligibility for retirement on the full judicial annuity after 10 years of service on that bench regardless of age.

Mr. Cherniak: The reason for that recommendation was that work in the Supreme Court of Canada is extremely onerous and challenging. Virtually all the judges, who come to the Supreme Court of Canada, have been judges on other courts. We felt that it was appropriate that after 10 years they be given the opportunity to retire, even though they might not have reached that combination of age and years that would otherwise entitle them to retire, simply because of the challenging nature of 10 years on the Supreme Court of Canada.

There is no requirement that they retire after 10 years. However, we felt that given the specific requirements of being a judge on the Supreme Court of Canada, that was an appropriate option. We did not expect it would be exercised very often, but it was an option that we thought was in the public interest.

Senator Ringuette: What would be the average retirement age?

Mr. Cherniak: I cannot remember the details, but they need to have that combination of service and age that, I believe, equals 80. Not every judge on the Supreme Court of Canada, who had served 10 years, would necessarily be there; many of them would though. We thought that after 10 years in that job alone, they should have that option.

Senator Cowan: I have two areas I wanted to explore with you. The first is the difference of opinion between the commission and the government with respect to section 26(1.1)(a) of the Judges Act. On your report, on page 9, you interpreted that criterion, which says that you are obliged to consider:

de comparaison. Comme vous pourrez le constater dans notre rapport, une partie importante porte sur l'analyse de ces divers éléments de comparaison dans l'établissement de ce qui représentait, à notre avis, le bon traitement à recommander au gouvernement.

La tâche n'a pas été facile. Nous avons notamment fait la recommandation, qui n'a pas été suivie, que le gouvernement et la magistrature conjuguent leurs efforts aux nôtres pour trouver un moyen d'améliorer les statistiques. Malheureusement, aucune mesure en ce sens n'a été prise à ce jour.

Le sénateur Ringuette : Votre commission a examiné vraiment beaucoup de renseignements pour trouver l'équilibre entre la responsabilité et la rémunération.

M. Cherniak : Oui. C'était l'essentiel de notre tâche, d'essayer d'établir quels étaient les meilleurs éléments de comparaison, parce qu'ils représentent beaucoup dans notre analyse finale.

Le sénateur Ringuette : Votre recommandation 15 se lit comme suit :

La Commission recommande d'accorder aux juges de la Cour suprême du Canada le privilège exceptionnel d'admissibilité à la retraite après 10 ans de service dans cette fonction, quel que soit leur âge.

M. Cherniak : Nous le recommandons parce que le travail à la Cour suprême du Canada est extrêmement exigeant et laborieux. Presque tous les juges qui arrivent à la Cour suprême du Canada ont été juges d'autres tribunaux. Nous trouvions approprié qu'après 10 ans, ils aient le droit de prendre leur retraite, même s'ils n'ont pas atteint la combinaison d'âge et d'années qui les rendraient admissibles à la retraite dans d'autres circonstances, simplement en raison de la nature exigeante de dix années de service à la Cour suprême du Canada.

Ils ne sont pas obligés de prendre leur retraite au bout de 10 ans. Cependant, nous trouvions qu'étant donné les exigences particulières de la fonction de juge de la Cour suprême du Canada, il convenait de leur offrir cette option. Nous ne nous attendions pas à ce qu'ils s'en prévalent très souvent, mais nous estimions que cette option était dans l'intérêt du public.

Le sénateur Ringuette : Quel serait l'âge moyen de la retraite?

M. Cherniak : Je ne me rappelle pas de tous les détails, mais les juges doivent avoir acquis un certain nombre d'années de service et atteint un certain âge, qui équivaut, je crois, à 80 ans. Ce ne sont pas tous les juges de la Cour suprême du Canada qui, au bout de 10 ans, seraient dans cette situation, mais bon nombre d'entre le seraient. Nous nous sommes dit qu'après 10 ans à exercer cette fonction seulement, ils devraient en avoir la possibilité.

Le sénateur Cowan : Il y a deux questions que j'aimerais analyser avec vous. La première est la différence d'opinion entre la commission et le gouvernement sur l'alinéa 26(1.1)a de la Loi sur les juges. Dans votre rapport, à la page 9, vous interprétez ce critère, qui dicte que vous êtes obligé de tenir compte de ce qui suit :

the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government;

You interpreted that section to oblige you to consider whether the state of economic affairs in Canada would or should inhibit or restrain us from making the recommendations we would otherwise consider appropriate. The consideration to be applied is whether economic conditions dictate restraint from expenditures out of the public purse.

The government, in its response on May 29, on page 6, characterized that interpretation as being too narrow. It said that:

...the Government's economic and financial position is the key contextual element in the determination of the "adequacy" of judicial compensation. The Commission is required to undertake its analysis in light of the overall state of the Government's finances and in view of the other economic and social priorities of the Government. In other words, all of the factors must be considered in an integrated fashion, rather than isolating the economic criterion and applying it only as a negative consideration after a proposed quantum has been otherwise determined.

It seems to me if that is the interpretation, I do not know how anyone outside government can make that assessment. Could you comment on that?

Mr. Cherniak: I stand by our report. It is its own justification. I read the statute, section 26(1.1):

In conducting its inquiry, the commission shall consider

(a) the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living, and the overall economic and current financial position of the federal government.

That is all it says, and that is what we did. Our interpretation was that, unless there was some reason in the condition of the financial state of the government, we should simply come up with what we thought was appropriate — not more, not less.

It would be impossible for us to take into account the financial priorities of even the current government. Neither side put before us the financial priorities of the current government. Of course, it would be impossible for us to take into account what the financial priorities might be of a government two or three years hence. It simply could not be done.

Our analysis, based on our interpretation of the statute, was that we had to ensure that Canada could afford the level of compensation that we would ascertain. Having come to that analysis — and we did analyze all the financial information relating to the government; it is contained in our report that is before us — we concluded that the government could afford the recommendations that we were making. Having said that, then we had to determine what was right based on the other criteria.

l'état de l'économie du Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement.

Selon votre interprétation, cet alinéa vous oblige à vous demander si l'état de l'économie canadienne est tel que vous devez ou que vous devriez éviter de faire des recommandations que vous auriez considérées appropriées s'il en était autrement. La question est plutôt de déterminer si les conditions économiques doivent freiner les dépenses de fonds publics.

Dans sa réponse du 29 mai, à la page 6, le gouvernement qualifie cette interprétation de trop étroite. Voici ce qu'il dit :

...la situation économique et financière du gouvernement est un élément contextuel clé pour déterminer si la rémunération des juges est « satisfaisante ». La Commission est tenue de mener son analyse en fonction de l'état global des finances du gouvernement et des autres priorités économiques et sociales du gouvernement. Autrement dit, tous les facteurs doivent être soupesés de manière intégrée plutôt que d'isoler le critère économique et de ne l'appliquer que le cadre d'une considération négative après avoir déterminé autrement un montant proposé.

Si cette interprétation est juste, je ne comprends pas comment des personnes extérieures au gouvernement pourraient faire cette évaluation. Pouvez-vous me dire ce que vous en pensez?

M. Cherniak : Je m'en tiens à notre rapport. Il se justifie de lui-même. Je vais vous lire un extrait du paragraphe 26(1.1) de la Loi :

La Commission fait son examen en tenant 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.

C'est tout ce que la loi dit, et nous l'avons respectée. Selon notre interprétation, si la situation financière du gouvernement ne nous en empêche pas, nous devons simplement proposer ce que nous jugeons approprié, ni plus, ni moins.

Il nous serait impossible de tenir compte des priorités financières ne serait-ce que du gouvernement actuel. Personne ne nous avait informés des priorités financières du gouvernement actuel. Bien sûr, il nous serait impossible de tenir compte des priorités financières d'un gouvernement dans deux ou trois ans. C'est simplement impossible.

Selon notre interprétation de la loi, nous estimons devoir veiller à ce que le Canada puisse se permettre d'offrir le niveau de rémunération que nous approuvons. Dans ce contexte — et nous avons analysé toute l'information financière sur le gouvernement et l'avons mentionné dans le rapport que nous avons entre les mains —, nous avons conclu que le gouvernement pouvait se permettre de suivre les recommandations que nous lui présentions. Cela dit, nous devions déterminer ensuite ce qui était juste en fonction des autres critères.

Senator Cowan: That seems to me to be a sensible approach. My point is that I cannot see how persons in your position could ever fulfill the mandate if the interpretation that the government has put on this section were to be the case.

Mr. Cherniak: I cannot disagree with that, senator.

Senator Cowan: Senator Ringuette referred to my second point earlier. This has to do with the difficulty that you experienced in getting adequate data with respect to private-sector lawyers' incomes. I can appreciate that difficulty.

Your recommendation was that judges and the government should get together, perhaps not so much to determine what that data ought to be, but more so the comparators. Do you have any suggestions as to how one could get more satisfactory data with respect to incomes?

Mr. Cherniak: I suspect that, had our suggestion been taken up, we would have attempted to involve a combination of Canada Revenue Agency and Statistics Canada in an attempt to come up with a better analysis than that of either side or our own research. It would not be easy. The income tax department does not collect its statistics for this purpose. They do it for their own purposes, and they change how they do it from time to time. Our view was that there must be a better way to get the kind of information we needed than our experience demonstrated, and we were willing and, indeed, anxious to work with the parties to see whether that could be done.

Senator Cowan: There are annual surveys in *Canadian Lawyer*, but they are not very sophisticated.

Mr. Cherniak: No.

Senator Cowan: Nor accurate.

Mr. Cherniak: One problem is that lawyers, like everyone else, do various kinds of deferral techniques in small and large firms — all within the appropriate terms of the act — to ensure they minimize the tax they pay, so one has to take into account all of those matters to determine the real income of lawyers. It is a difficult task.

Senator Murray: I have three matters I would like to place before Mr. Cherniak. He can then comment as he wishes. I will do it all at once.

First, Mr. Cherniak, during the debate on this bill in the Senate the other day, your old friend — at least he purports to be your old friend, and you will never have a better opportunity to disown him than you have now — Senator Grafstein made a point with which I disagreed at the time, but on reflection I believe he does have a point. He objects in principle to the judiciary being represented on the commission. He says that if the judiciary has representations to make, they should make them like everyone else, and that there is a sense of being judge in your own cause, as the saying goes, by having an actual representative. I hear this morning that the representative of the judiciary on the commission has a veto on the selection of the chairman. I

Le sénateur Cowan : Cette façon de faire me semble sensée. Je ne vois toutefois pas comment des personnes dans votre position peuvent s'acquitter de leur mandat si l'interprétation que le gouvernement fait de cet article est juste.

M. Cherniak : Je ne peux pas vous contredire monsieur le sénateur.

Le sénateur Cowan : Le sénateur Ringuette a déjà mentionné mon second point. Il concerne la difficulté que vous avez eue pour obtenir des données adéquates sur les revenus des avocats du secteur privé. Je peux comprendre cette difficulté.

Vous recommandez que les juges et le gouvernement se réunissent, peut-être pas tant pour déterminer quelles devraient être les données, mais surtout pour établir les éléments de comparaison. Avez-vous des solutions à nous proposer pour que l'on obtienne des données plus satisfaisantes sur les revenus?

M. Cherniak : Je présume que si notre proposition avait été acceptée, nous aurions tenté de combiner les données de l'Agence du revenu du Canada à celles que Statistique Canada pour faire une meilleure analyse que celle que présentent l'un ou l'autre de ces organismes ou nos propres recherches. Ce ne serait pas facile. Le ministère du Revenu ne relève pas de statistiques à cette fin. Il en relève pour ses propres besoins et change sa méthode de temps en temps. Nous pensons qu'il doit y avoir un meilleur moyen que celui que nous avons utilisé jusqu'à maintenant pour obtenir les renseignements dont nous avons besoin et nous étions disposés et même ravis de travailler avec les autres pour voir ce que nous pouvions faire.

Le sénateur Cowan : Il y a des sondages annuels dans *Canadian Lawyer*, mais ils ne sont pas très élaborés.

M. Cherniak : Non.

Le sénateur Cowan : Ni exacts.

M. Cherniak : L'un des problèmes des avocats, c'est que comme n'importe qui, ils utilisent diverses techniques de réduction de coûts dans les petites et grandes entreprises, conformément aux dispositions de la loi, pour payer le moins d'impôt possible, donc il faut tenir compte de toutes ces stratégies pour évaluer le véritable revenu des avocats. C'est une tâche difficile.

Le sénateur Murray : J'aimerais soumettre trois arguments à M. Cherniak. Il pourra ensuite les commenter à sa guise. Je vais les présenter tous d'un coup.

Premièrement, monsieur Cherniak, pendant le débat sur ce projet de loi au Sénat l'autre jour, votre vieil ami (du moins prétend-il être votre vieil ami et vous ne trouverez jamais meilleure occasion de le renier que maintenant), le sénateur Grafstein a présenté un argument avec lequel j'étais en désaccord à l'époque, mais qui, après réflexion, ne me semble pas fou. Il s'oppose en principe au fait que la magistrature soit représentée à la commission. Il affirme que si la magistrature veut se faire entendre, elle devrait le faire comme tout le monde et que c'est un peu comme si les juges étaient juges de leur propre cause, comme on dit, s'ils ont un représentant officiel. J'ai entendu ce matin que le représentant de la magistrature à la commission avait un droit

would like you to comment on that. What would we lose if we changed the membership to exclude a representative of the judiciary? What would we lose if we placed members of the judiciary on the same basis as every one else? They could make representations, but they would not have a direct representation on the commission.

Second, you pointed out that there is no statutory provision for the present government bringing in a second report on the commission's recommendations. What am I, as a layman, to conclude from this? Is there any suggestion on your part that what the present government is doing might be illegal?

Third, I want to tell you that I am somewhat dubious, although I will not propose an amendment or make a fuss about it, about this provision to allow members of the Supreme Court of Canada to retire after 10 years. I would like to know, as this might reassure me a little, what the law excludes former members of the Supreme Court of Canada from doing after they have retired. Can they go back into private practice? Can they appear in the court of which they were once a member or in other courts? I am old enough to remember the very first case, I believe, in which a member of the Supreme Court of Canada simply up and retired in the pink of health and returned to quite an active life in the private sector. I remember, as a layman — a young, perhaps naïve, layman — being slightly scandalized about that. Correct me again, but I do not feel that it is a good idea to have former members of the Supreme Court of Canada out pursuing their private endeavours, whether in their profession or in business or whatever. We look after them pretty well, and I feel that if they sign on, they should do so for as long as their health permits.

Mr. Cherniak: I will deal with your points in the same order that you gave them, senator. First, I am not, have never been, do not expect I ever will be and have no aspiration to be a judge. I reject the suggestion that I was a representative of the judiciary on the commission. I was the nominee of the judiciary. They have to nominate someone; that is the way the statute reads. The commission is formed by a nominee of the government, a nominee of the judiciary and, to secure the independence of the commission, those two nominees chose the chair. I can assure you that all three members of the commission take the view that they are in no way the representative of the body that nominated them. That is the way labour arbitrations function: A labour arbitrator is expected to be the representative and put forward the case for, and almost invariably vote for, the position of the side they are on. That method forms no part of the operation of this commission. We consider ourselves to be an independent commission operating under the statutory provisions of the Judges Act, applying the criteria in the Judges Act, and none of us considers ourselves the representative of any party.

de veto sur le choix du président. J'aimerais connaître votre point de vue là-dessus. Qu'aurions-nous à perdre si nous changions la composition de la commission pour en exclure le représentant de la magistrature? Qu'aurions-nous à perdre si nous mettions les membres de la magistrature sur un pied d'égalité avec tout le monde? Les juges pourraient s'exprimer, mais ils ne seraient pas représentés directement à la commission.

Deuxièmement, vous avez souligné qu'il n'y avait aucune disposition législative prescrivant au gouvernement actuel de déposer un second rapport sur les recommandations de la commission. Que dois-je en conclure, en tant que citoyen ordinaire? Insinuez-vous que ce que fait le gouvernement actuel pourrait être illégal?

Troisièmement, je tiens à vous dire que j'ai mes réserves sur cette disposition visant à permettre aux juges de la Cour suprême du Canada de prendre leur retraite après dix ans, mais je ne proposerai pas de modification ni n'en ferai tout un plat. Toutefois, pour me rassurer un peu, pouvez-vous me dire ce que la loi empêche aux anciens juges de la Cour suprême du Canada de faire après leur retraite? Peuvent-ils retourner à la pratique privée? Peuvent-ils comparaître devant le tribunal où ils ont déjà été juges ou devant d'autres tribunaux? Je suis assez vieux pour me rappeler de la première fois, je pense, où un juge de la Cour suprême du Canada qui avait pris sa retraite pendant qu'il était encore en pleine santé est retourné à une vie très active dans le secteur privé. Je me rappelle qu'en tant que citoyen ordinaire, jeune et peut-être naïf, j'en avais été un peu scandalisé. Corrigez-moi encore si je me trompe, mais je ne crois pas que ce soit une bonne idée que de permettre aux anciens juges de la Cour suprême du Canada de participer à des activités privées, soit dans leur profession, soit pour une entreprise. Nous nous occupons assez bien d'eux, et je pense que s'ils acceptent ces fonctions, ils devraient les assumer tant et aussi longtemps que leur santé le leur permet.

M. Cherniak : Je vais réagir à vos remarques dans l'ordre où vous les avez présentées, monsieur le sénateur. Pour commencer, je ne suis pas juge, je ne l'ai jamais été, je ne m'attends pas à l'être et je n'en ai pas l'ambition. Je rejette votre affirmation que je représente la magistrature à la commission. J'ai été nommé par la magistrature. Les juges doivent nommer quelqu'un; c'est ce que dicte la loi. La commission est composée d'une personne nommée par le gouvernement, d'une personne nommée par la magistrature, puis pour assurer l'indépendance de la commission, ces deux personnes choisissent un président. Je peux vous garantir que les trois membres de la commission considèrent qu'ils ne représentent absolument pas le groupe qui les a nommés. Voici comment se fait l'arbitrage du travail : un arbitre du travail est tenu de représenter le côté qui l'a désigné, de faire valoir ses idées et presque invariablement, de voter pour lui. Cette méthode n'est pas celle de la commission. Nous nous considérons comme des commissaires indépendants qui travaillent conformément aux dispositions législatives de la Loi sur les juges et qui appliquent les critères contenus dans la Loi sur les juges. Aucun d'entre nous ne se considère comme le représentant d'une partie.

With respect to the appointment of the chair, I suppose the statute could have provided differently, but it is not unreasonable, in my view. It is quite a reasonable provision that the two nominees choose the chair, rather than the government, which is the ultimate paymaster, choosing the chair. The chair is a very important post; if there is a disagreement, the chair will make the final decision. In the event, our recommendations were unanimous. I hope that is an answer to your first question.

It may be that Senator Grafstein does not agree with that, and I have had that debate with him. I have known Senator Grafstein since long before he was a senator, and we have not agreed on everything. I did agree on his choice of spouse, and I did stand up at his wedding, as he indicated to his committee.

With respect to the second matter, there simply is no statutory basis for the second report. When I appeared before the House of Commons committee, I called it a second kick at the can. If you read the Judges Act, it is not there. I cannot comment further. However, because it puts in a process that is not provided for, and because it occurred after there was a change in government, it has the appearance of causing the politicization of the process, which was the very thing that the Supreme Court of Canada said constitutionally ought not to happen. That was the basis for the failure of the earlier commissions. It is an unhappy circumstance. I hope it will never be repeated. The danger is that if that happens, if the statutory process can be dealt with in that way, so the government can simply change it other than the first six-month response, then it will make it difficult to find people of the quality, I modestly say, we have on the current commission and had on previous commissions. Why bother if the government can simply ignore the recommendations? That is why I hope there will be a reaffirmation of the importance of the commission process to depoliticize it, as it should be, as is constitutionally required.

With respect to the retirement of judges on the Supreme Court of Canada, I remember well the situation that you refer to, senator. When I was clerking for Chief Justice McRuer in 1960, a former judge of the Supreme Court of Canada appeared in a major case before Chief Justice McRuer, who knew him very well. They had served on the Court of Appeal together and knew each other from practice. Chief Justice McRuer was very icy toward that particular former judge of the Supreme Court of Canada when he appeared in his court on that case. It has not happened since. No judge of any court, in my experience and certainly not in the Supreme Court of Canada, ever appears before a court of which they have been counsel. No Superior Court of Justice judge appears before any Superior Court. Many members of the Supreme Court of Canada retire at age 75 and some at an earlier age. For instance, former Justice Cory conducted a major inquiry in the United Kingdom. Former Justice Major is conducting the Air India inquiry. Former Justice Iacobucci became the interim President of the University of Toronto and practices at a law firm

Pour ce qui est de la nomination du président, je suppose que la loi aurait pu prescrire d'autres règles, mais elles ne sont pas déraisonnables non plus, à mon avis. Il est assez raisonnable que les deux personnes nommées choisissent le président, plutôt que ce soit le gouvernement, soit le payeur ultime, qui le fasse. Le poste de président est très important; s'il y a mésentente, c'est lui qui prend la décision finale. Pour notre part, nos recommandations ont été unanimes. J'espère que cela répond à votre première question.

Il se peut que le sénateur Grafstein ne soit pas d'accord avec cela, j'ai déjà eu ce débat avec lui. Je connaissais le sénateur Grafstein bien avant qu'il ne soit nommé sénateur, et nous ne sommes pas toujours d'accord sur tout. J'étais toutefois d'accord avec son choix d'épouse et je l'ai manifesté à son mariage, comme il l'a dit à son comité.

Pour ce qui est de votre seconde question, il n'y a tout simplement pas de règle législative qui prescrit le dépôt d'un second rapport. Lorsque j'ai comparu devant le comité de la Chambre des communes, j'ai dit que c'était comme un deuxième essai. Il n'y a rien de tel de prévu dans la Loi sur les juges, vous pouvez le constater de vous-même. Je ne peux pas vous en dire plus. Cependant, comme cela a ajouté des démarches imprévues et qu'elles se sont produites après un changement de gouvernement, elles semblent causer la politicisation du processus, c'est-à-dire ce que la Constitution vise à éviter, selon la Cour suprême du Canada. C'est ce qui a causé l'échec des commissions précédentes. C'est une circonstance malheureuse. J'espère qu'elle ne se reproduira jamais. Le danger, si cela se répète, si l'on peut jouer avec le processus législatif de cette façon et que le gouvernement peut simplement le changer après les six mois prévus, il deviendra difficile de trouver des personnes de la qualité, et cela dit en toute modestie, ce celles qui siègent à la commission actuellement et qui ont siégé aux commissions précédentes. Pourquoi s'en soucier si le gouvernement peut simplement ne pas tenir compte de ces recommandations? C'est la raison pour laquelle j'espère qu'on réaffirmera l'importance du rôle de la commission pour dépolitisier le processus, comme voulu et comme la Constitution l'exige.

Concernant la retraite des juges de la Cour suprême du Canada, je me rappelle très bien de la situation que vous avez mentionnée, monsieur le sénateur. Quand j'étais greffier pour le juge en chef McRuer, en 1960, un ancien juge de la Cour suprême a comparu dans une affaire d'envergure devant le juge en chef McRuer, qui le connaissait très bien. Ils avaient travaillé ensemble à la Cour d'appel et se connaissaient très bien professionnellement. Le juge en chef McRuer a été très glacial à l'endroit de cet ancien juge de la Cour suprême du Canada lorsqu'il a comparu devant son tribunal sur cette affaire. Ce n'est plus jamais arrivé depuis. Aucun juge de n'importe quel tribunal, selon mon expérience, et certainement aucun juge de la Cour suprême du Canada ne comparaît devant un tribunal où il a été juge. Aucun juge d'un tribunal supérieur ne comparaît devant un tribunal supérieur. Beaucoup de membres de la Cour suprême du Canada prennent leur retraite à 75 ans, et certains le font un peu plus tôt. Par exemple, l'ancien juge Cory a mené une grande enquête au Royaume-Uni. L'ancien juge Major participe à

in Toronto. He does not appear before the courts, but rather he performs a variety of public and private services. I do not believe there is any danger of any of these judges appearing before the courts.

Senator Murray: What is the impediment to their appearing?

Mr. Cherniak: It is my recollection that in Ontario, where I am a governor of the Law Society of Upper Canada, there is a bar to former justices appearing in the courts. Certainly, there is a social bar. Whether such a bar would withstand a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms is a different matter. It would be a very unwise and bold former judge that would challenge it, but it could happen. The tremendous pressure that judges of the Supreme Court of Canada are under, given the nature of the cases they undertake, moved us to suggest judges should retire after 10 years.

Senator Murray: What would happen if a judge chose to enter politics as an elected member or as an appointment to the Senate? I do not know whether there should be a legal impediment, but perhaps there should be some legal restrictions to what former judges can do. Perhaps we should leave that to public opinion or what you call "the social circumstances."

The Chairman: That might not be an issue before us either.

Senator Di Nino: I have two practical questions that I would like to put to you, sir. The government response to the commission's report in effect suggested that other economic conditions, particularly other legitimate claims on the public purse such as social priorities, should be considered in arriving at a determination. Could you comment on that?

Mr. Cherniak: It is not for me to comment on government policy, because I am not a member of the government. Our task is to apply the statutory criteria, and we did that. The statutory criteria do not entitle us to take into account the various priorities of government. The concept of judicial independence is so important to the democratic society in which we live that to set the conversation in that way would put the matter right back into the political sphere, which is constitutionally impermissible for the reasons detailed at some length in the *P.E.I. Judges Reference*.

The legislation, which I referred to, followed the *P.E.I. Judges Reference* and was based on the imperatives contained in that case. The question for us was whether Canada could afford the level of compensation that we were to recommend, not on the government's priorities.

Senator Di Nino: Having said that, I sympathize with your position. However, you do not take exception to the fact that the government has to consider these other factors before it makes a final determination on the issue.

l'enquête sur Air India. L'ancien juge Iacobucci est devenu président par intérim de l'Université de Toronto et exerce le droit dans un cabinet de Toronto. Il ne comparaît pas devant les tribunaux, mais s'acquitte de divers services publics et privés. Je ne crois pas qu'il y ait un risque que l'un de ces juges comparaisse devant les tribunaux.

Le sénateur Murray : Qu'est-ce qui les en empêche?

M. Cherniak : Si je me rappelle bien, en Ontario, où je suis conseillé du Barreau du Haut-Canada, il y a des obstacles à ce que les anciens juges comparaissent devant les tribunaux. Il est clair qu'ils ont en l'empêchement social. Cependant, je ne sais pas si cet obstacle tiendrait la route dans une poursuite fondée sur la Charte canadienne des droits et libertés. L'ancien juge qui contesterait cette règle serait bien imprudent et téméraire, mais cela pourrait arriver. L'énorme pression qui pèse sur les juges de la Cour suprême du Canada, compte tenu de la nature des affaires dont ils sont saisis, nous a porté à recommander que les juges prennent leur retraite après dix ans.

Le sénateur Murray : Qu'arriverait-il si un juge choisissait d'entrer en politique en se faisant élire député ou nommer au Sénat? Je ne sais pas si ce devrait-être interdit par la loi, mais peut-être devrait-il y avoir des restrictions juridiques à ce que les anciens juges peuvent faire. Peut-être vaut-il mieux de laisser cette question dans l'arène de l'opinion publique ou de ce que vous appelez les « circonstances sociales ».

Le président : Ce n'est peut-être pas une question à laquelle nous devons répondre non plus.

Le sénateur Di Nino : J'ai deux questions pratiques à vous poser, monsieur. La réponse du gouvernement au rapport de la commission laisse effectivement entendre qu'il faudrait tenir compte d'autres facteurs économiques légitimes pour le Trésor, comme les priorités sociales, dans la prise de décisions. Qu'en pensez-vous?

M. Cherniak : Ce n'est pas à moi de commenter la politique du gouvernement, parce que je ne fais pas partie du gouvernement. Notre tâche consiste à appliquer les critères législatifs, et c'est ce que nous avons fait. Les critères législatifs ne nous permettent pas de prendre en considération les diverses priorités du gouvernement. Le concept de l'indépendance judiciaire est tellement important dans la société démocratique dans laquelle nous vivons que si nous donnions ce ton à la conversation, nous la renverrions directement dans l'arène politique, ce qui serait inacceptable selon la Constitution pour les raisons décrites en détail dans le *Renvoi sur les juges de l'I.-P.-É.*

La loi que j'ai citée a été adoptée après le *Renvoi sur les juges de l'I.-P.-É.* en fonction des impératifs contenus dans cette affaire. Quant à nous, nous devions déterminer si le Canada pouvait se permettre de payer le niveau de rémunération que nous allions recommander et ce, non pas en fonction des priorités du gouvernement.

Le sénateur Di Nino : Cela dit, j'ai de la sympathie pour votre position. Cependant, vous ne vous formalisez pas du fait que le gouvernement doive tenir compte de ces autres facteurs pour prendre une décision finale à ce sujet.

Mr. Cherniak: I take some exception to the proposition that it can be done after the fact. For instance, if — during the six-month period following delivery of the report of the JCBC in which the government has to respond — an economic crisis occurred that would make the recommendations in our report impossible or fiscally unwise, then it would be quite appropriate for the government to take the changed circumstance into account during that six-month period. However, that did not occur. The government of the day considered the report in great detail such that its first response was detailed and comprehensive as to why the government accepted our recommendations.

That having happened, there is no real basis to change that. The commission process operates every four years, so any recommendation made by the JCBC cannot last more than four years, after which there is another chance. The prevailing conditions of that day will dictate the result, in a large way.

Senator Di Nino: On a related topic, I have heard outside the hearings that the symbolic value on an increase of that nature would put pressure on the rest of the Canadian public's need and requirements. That might have an impact on the economy of the country, in particular the inflationary pressure that it would place if this were used by labour unions or other organizations considering salary increases for their workforces in the future.

Mr. Cherniak: First, I am not aware of any evidence that that occurred following the 2000 report; and second, the question of judicial salaries is simply a different animal, because of the constitutional requirement and the necessity for an independent judiciary. A significant part of independence is financial independence, as well as security of tenure. When judicial salaries are being set, there is a constitutional dimension that simply does not pertain to the salaries of virtually anyone else.

Senator Mitchell: Mr. Cherniak, I believe that the principle at stake here — and you have made it clear too — is that of judicial independence. If a government is going to overrule the work of the commission, given the importance of judicial independence and the danger that would be involved in government overruling this independent commission, the arguments that the government makes for that overruling would have to be exceptionally strong, above some nominal level of logic or force of argument.

I do not see that the argument they made on the two criteria, one being the financial position of government and the other being the comparative salaries of lawyers from various places, are particularly strong. In fact, in the absence of that — you would not want to comment on this probably — I would conclude that the reason the government has reduced the pay recommendation is because they are unhappy with what they determine to be judge-made law, and they want to punish judges and send a message on that basis.

However, having said that, you did comment — in answer to Senator Cowan — on the first criteria, which is the financial position. I would agree with you that nothing has changed from the time you reported to the time the government made its

M. Cherniak : Je me formalise de l'interprétation qu'il peut le faire après coup. Par exemple, si une crise économique survenait pendant les six mois suivant le dépôt du rapport de la CERJ auquel le gouvernement doit répondre et qu'elle rendait les recommandations contenues dans notre rapport impossibles à réaliser ou illogiques d'un point de vue financier, il serait tout à fait approprié que le gouvernement tienne compte des nouvelles circonstances survenues pendant ces six mois. Cependant, ce n'est pas le cas ici. Le gouvernement d'alors a étudié notre rapport en détail, de sorte qu'il a fourni une première réponse détaillée et exhaustive sur les raisons pour lesquelles le gouvernement acceptait nos recommandations.

Dans ce contexte, il n'y a pas vraiment de raison de modifier sa réponse. Le processus de la commission revient tous les quatre ans, ce qui fait qu'aucune recommandation de la CERJ ne peut durer plus de quatre ans avant qu'on ait la chance de la modifier. Les circonstances du moment dictent en grande partie les résultats.

Le sénateur Di Nino : Sur un sujet assez proche, j'ai entendu hors de l'audience que la valeur symbolique d'une augmentation de cette nature exercerait des pressions sur les autres besoins du public canadien. Une augmentation pourrait avoir des incidences sur l'économie du pays; je pense particulièrement à la pression inflationniste qui s'exercerait si les syndicats ou d'autres organismes s'en servaient pour envisager des hausses de salaire pour leurs membres à l'avenir.

M. Cherniak : Pour commencer, je n'ai aucune preuve que c'est ce qui est arrivé après le rapport de 2000 et ensuite, la question du salaire des juges est totalement différente, en raison de l'exigence constitutionnelle et de la nécessité que la magistrature soit indépendante. Une grande partie de l'indépendance tient à l'indépendance financière ainsi qu'à l'inamovibilité. Lorsqu'on établit le salaire des juges, il y a une dimension constitutionnelle qui ne s'applique au salaire de presque personne d'autre.

Le sénateur Mitchell : Monsieur Cherniak, je pense que le principe en jeu ici, et vous l'avez dit clairement aussi, c'est l'indépendance des juges. Si un gouvernement renverse la décision de la commission, compte tenu de l'importance de l'indépendance judiciaire et du danger auquel le gouvernement nous expose en renversant la décision de cette commission indépendante, les arguments sur lesquels il se fonde pour en décider doivent être exceptionnellement forts, logiques et indéniables.

Je ne considère pas particulièrement fort l'argument qu'il a avancé sur ces deux critères, soit la situation financière du gouvernement et la comparaison avec les salaires des avocats de divers endroits. En fait, faute d'argument assez fort — je suppose que vous ne voudrez probablement pas commenter cela — je conclurais que si le gouvernement a réduit la recommandation salariale, c'est parce qu'il est mécontent de cette loi, qu'il considère avoir été prise par des juges, qu'il veut punir les juges et envoyer un message en ce sens.

Cela dit, en réponse au sénateur Cowan, vous vous êtes prononcé sur le premier critère, soit sur la situation financière. Je conviendrais avec vous que rien n'a changé entre le moment où vous avez déposé votre rapport et celui où le gouvernement a fait

analysis, except that the fiscal position got stronger than it was, not weaker. In fact, it went from a \$3 billion estimate of surplus to a \$13.5-billion surplus, which it put on the debt. It certainly had the financial wherewithal to sustain the 10.8 per cent recommendation.

With the second criteria, the government argues that your commission was incorrect to put so much emphasis on the salaries of lawyers from the eight urban areas — the salaries of lawyers between the ages of 44 and 56 from which most judges are appointed apparently — and to deemphasize the fact that 27 per cent of judges come from non-private practice, where pay is lower.

Could you comment on their assessment of those criteria?

Mr. Cherniak: First, I urge anyone who is interested in this matter to look at our report. We did a comprehensive survey of lawyers' incomes all across the country and analyzed them in a variety of ways. We had to come up with one recommendation for the whole country. It was not possible, not within our mandate, to have different lawyers' salaries for different parts of the country. That may or may not be a good idea, but that is not the way our system works; it is one salary, whether it be a judge in Prince Edward Island, Saskatoon, Toronto, Montreal or Vancouver. All superior court judges get the same salary.

We had to come up with something as best we could, which would be appropriate no matter where the judges were from. Reasonable people can differ, but we did the best we could. Let me quote from the second response of the government:

It is also clear that the Commission undertook a detailed assessment and analysis of data and information available with respect to the relevant comparators for establishing the overall adequacy of judicial compensation. This has been a perennial challenge with which all previous federal judicial compensation commissions have grappled. As successive commissions and governments have discovered, it is as much an art as a science. There is no readily available mathematical formula to apply and a high degree of well-informed judgement is ultimately involved.

I agree with that. That is exactly what we did; it is somewhat of an art. We used the best scientific information available to us, unsatisfactory as it was, and exercised our collective judgment to come up with our figures. That was our statutory job.

Senator Mitchell: I understand that it is the requirement of the statutes that the government table your commission's report and respond within six months of the receipt of that report.

Mr. Cherniak: It must be tabled within 10 days and they are to respond within six months.

son analyse, sauf que la position financière s'est renforcée plutôt qu'affaiblie. En fait, l'estimation du surplus du gouvernement est passée de trois milliards de dollars à 13,5 milliards de dollars, qu'il a consacrés à la dette. Il avait certainement les moyens de respecter la recommandation de 10,8 p. 100.

Concernant le second critère, le gouvernement prétend que votre commission a eu tort de mettre autant l'accent sur les salaires des avocats des huit régions urbaines (soit sur les salaires d'avocats de 44 à 56 ans étant donné que la plupart des juges viendraient de cette population) et de minimiser le fait que 27 p. 100 des juges viennent d'ailleurs que de la pratique privée, où le salaire est plus bas.

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de cette évaluation de ces critères?

M. Cherniak : Premièrement, j'incite quiconque s'intéresse à la question à regarder notre rapport. Nous avons effectué une étude détaillée sur les revenus des avocats de tout le pays et les avons analysés de diverses façons. Nous devions formuler une seule recommandation pour tout le pays. Il n'était pas possible, selon notre mandat, de proposer des salaires d'avocats différents pour les différentes parties du pays. Cette idée peut être bonne ou mauvaise, mais ce n'est pas ainsi que notre système fonctionne; nous n'avons qu'un salaire pour les juges, qu'ils soient à l'Île-du-Prince-Édouard, à Saskatoon, à Toronto, à Montréal ou à Vancouver. Tous les juges des tribunaux supérieurs touchent le même salaire.

Nous avons dû formuler la meilleure recommandation possible, la plus appropriée, d'où que viennent les juges. On peut raisonnablement contester ce point de vue, mais nous avons fait de notre mieux. Permettez-moi de vous citer une partie de la seconde réponse du gouvernement :

Il est aussi clair que la Commission a effectué une évaluation et une analyse détaillées des données et des informations disponibles en ce qui a trait aux comparateurs pertinents pour établir la suffisance globale de la rémunération des juges. Il s'agit d'un défi constant qu'ont affronté toutes les commissions fédérales d'examen de la rémunération des juges précédentes. Comme l'on constaté les commissions et gouvernements successifs, il s'agit tout autant d'un art que d'une science. Il n'existe aucune formule mathématique à appliquer et il faut, au bout du compte, une bonne dose de jugement éclairé.

Je suis tout à fait d'accord. C'est exactement ce que nous avons fait, c'est un art, en quelque sorte. Nous avons utilisé les meilleurs renseignements scientifiques à notre disposition, si insatisfaisants soient-ils, et avons exercé notre jugement collectif pour établir nos chiffres. C'était le travail qui nous était confié par la loi.

Le sénateur Mitchell : Je comprends que les lois exigent que le gouvernement présente le rapport de votre commission et y réponde dans les six mois suivant sa réception.

M. Cherniak : Il doit être déposé dans les 10 jours, et le gouvernement doit y répondre dans les six mois.

Senator Mitchell: Thank you. Your report was dated May 31, 2004, this government's second response, was May 29, 2006.

Mr. Cherniak: The first response was within the six-month period.

Senator Mitchell: That was the Liberal government's response. However, this government's response — only there is no statutory basis for a second response — missed the six-month deadline as well.

Mr. Cherniak: They were not in power. The government was not there within six months of May 31, 2004.

Senator Mitchell: Therefore there is no basis for them to actually respond.

Mr. Cherniak: I hope this committee appreciates that my own view is, for what it is worth, that the current bill should go through. We are past being able to deal with the circumstance. The matter of process that I referred to has to be for the future. It is almost 2007 now. Let us get this done.

The Chairman: I have a follow-up question on what you said, Mr. Cherniak, in response to one of Senator Mitchell's questions. You said that all the Superior Court judges, whether they be from small town Prince Edward Island or downtown Toronto, all get the same salary. Is that by virtue of statute?

Mr. Cherniak: Yes. There is no provision, and there never has been any provision, for any differentiation except for chief and associate justices and the Supreme Court of Canada. They get different amounts, but all Superior Court judges including Trial Division and Court of Appeal — all called puisne judges — all receive the same salary no matter where they are in Canada.

The Chairman: My point is that by practice or by statute?

Mr. Cherniak: It has always been that way. Judges' salaries are set by statute and they are never differentiated. There is nothing in our jurisdiction that would allow us to differentiate. If you read the report, there was a submission by some appellate judges in the country that it would be appropriate for appellate judges' salaries to have a slight bump from those of trial judges; Supreme Court of Canada judges do get a higher level than ordinary Superior Court judges. That differentiation exists in many other countries; it has never existed in Canada. Our commission decided that the case was not made to have that differentiation and, therefore, it was rejected. That was a tough call, because there were good arguments in favour of slightly higher salaries for appellate court judges, but we ultimately determined that the case was not made.

Le sénateur Mitchell : Merci. Votre rapport portait la date du 31 mai 2004, et la seconde réponse du gouvernement, celle du 29 mai 2006.

M. Cherniak : La première réponse a été présentée dans les six mois.

Le sénateur Mitchell : C'était la réponse du gouvernement libéral. Cependant, la réponse de ce gouvernement, bien que la loi ne prévoie pas de disposition concernant une seconde réponse, a dépassé le délai de six mois.

M. Cherniak : Il n'était pas au pouvoir à ce moment-là. Ce gouvernement n'était pas là dans les six mois qui ont suivi le 31 mai 2004.

Le sénateur Mitchell : Par conséquent, il n'a aucune raison d'y répondre.

M. Cherniak : J'espère que le comité comprend qu'à mon avis, pour ce qu'il vaut, le projet de loi actuel devrait suivre son cours. Il est trop tard pour que nous puissions corriger les circonstances. Le processus dont j'ai parlé devra être corrigé en vue de l'avenir. Nous sommes presque en 2007. Occupons-nous-en.

Le président : J'ai une question à vous poser sur ce que vous avez dit, monsieur Cherniak, en réponse à l'une des questions du sénateur Mitchell. Vous avez dit que tous les juges des tribunaux supérieurs, qu'ils soient dans une petite ville de l'Île-du-Prince-Édouard ou au centre-ville de Toronto, obtenaient le même salaire. Est-ce une loi qui l'exige?

M. Cherniak : Oui. Il n'y a aucune disposition, et il n'y en a jamais eu, qui prévoit des différences, sauf pour les juges en chef, les juges en chef adjoints et les juges de la Cour suprême du Canada. Ils touchent des sommes différentes, mais tous les juges des tribunaux supérieurs, y compris ceux de la Cour fédérale et de la Cour d'appel, qu'on appelle tous des juges puînés, reçoivent le même salaire, où qu'ils soient au Canada.

Le président : Je vous demande si c'est un usage ou une exigence législative.

M. Cherniak : Il en a toujours été ainsi. Les salaires des juges sont fixés par loi et ne diffèrent jamais. Il n'y a rien dans nos pouvoirs qui nous permette d'établir des différences. Si vous lisez le rapport, vous verrez que certains juges d'appel du pays prétendent qu'il serait bon que les salaires des juges d'appel soient un peu plus élevés que ceux des juges de première instance; les juges de la Cour suprême du Canada obtiennent un salaire supérieur à celui des juges des cours supérieures. Cette différenciation existe dans beaucoup d'autres pays, mais n'a jamais existé au Canada. Notre commission a déterminé qu'il n'était pas justifié de faire une telle différenciation, donc nous en avons rejeté la proposition. Cette décision n'a pas été facile à prendre, parce qu'il y avait de bons arguments en faveur d'une légère hausse de salaire pour les juges d'appel, mais nous avons finalement décidé qu'on ne nous en avait pas prouvé la nécessité.

The Chairman: In your commission's study, would you then not have considered the different provincial court judges' salary levels, which may vary depending on cost of living in the different provinces? Is that not something that could have come into your consideration?

Mr. Cherniak: It usually goes the other way. The provincial court remuneration commissions usually refer to what is done by the federal commissions. We were aware of what was happening in the various provinces; in the various provinces one size fits all, but each province is different. Thus, we were aware of what had been awarded in the various provincial judicial commissions, many of which have been fought out in the courts, because there have been objections by the government. However, we did not feel they were appropriate comparators and did not use them as comparators for Superior Court judges.

[Translation]

Senator Fox: My question is for Mr. Cherniak or Ms. Ruest. There is no doubt in my mind, nor I am sure in the mind of the other senators, that the work of your commission is wide in scope and extremely serious, and that your recommendations are extremely valid.

However, I noticed in the way the answers were given that the commission's representative seems to object to the fact that the government may make changes.

Personally, I feel these are the committee's recommendations to government, and that recommendations made to a government can be received and changed by the government, which in turn must ultimately present a bill to parliamentarians in the House of Commons and the Senate.

Mr. Cherniak, I do not quite understand your argument that judges are in such a special category that, in a manner of speaking, your commission should have the final word and decide whether its arguments are relevant or not.

I know that one of the considerations is the state of the Canadian economy, and it is possible to interpret this widely or narrowly. Interpreted widely, the judges' payroll could never affect the gross national product or the government's general revenues.

However, judicial compensation can affect other sectors of the economy, and I assume this is what the government had in mind.

Perhaps I misunderstood you, but I would like to hear you explain why your commission is different from every other commission which has ever made recommendations to the Government of Canada, and why, in one way or another, the government should be bound by your recommendations. If that is your position, I cannot share it.

Le président : Dans votre étude, votre commission n'a-t-elle pas tenu compte des différences salariales des juges provinciaux, dont les salaires varient en fonction du coût de la vie dans les différentes provinces? N'est-ce pas un argument que vous auriez pu prendre en considération?

M. Cherniak : C'est habituellement l'inverse. Les commissions d'examen de la rémunération des juges provinciaux se fient habituellement au travail des commissions fédérales. Nous étions au courant de la situation dans les diverses provinces; il n'y a qu'une formule pour tous, mais chaque province est différente. Nous étions donc au courant des salaires consentis par les diverses commissions provinciales sur la magistrature, dont beaucoup ont été contestées devant les tribunaux, parce que le gouvernement s'y opposait. Cependant, nous ne les considérons pas comme des comparateurs pertinents ni ne les avons utilisés comme éléments de comparaison pour les juges des cours supérieures.

[Français]

Le sénateur Fox : Ma question s'adresse à monsieur Cherniak ou à Mme Ruest. Il n'y a aucun doute dans mon esprit, ni dans celui des sénateurs je pense, que le travail de votre commission en est un de grande envergure, extrêmement sérieux, et que vos recommandations sont fort valables.

Toutefois, je note dans la façon dont les réponses sont données que le représentant de la commission semble s'objecter à ce que le gouvernement puisse faire des changements.

Quant à moi, je pense qu'il s'agit de recommandations du comité au gouvernement et que des recommandations faites à un gouvernement sont susceptibles d'être reçues et modifiées par le gouvernement qui doit ensuite proposer un texte de loi ultime aux parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat.

J'ai de la difficulté à comprendre, M. Cherniak, que vous puissiez argumenter que les juges soient dans une catégorie si exceptionnelle que, d'une certaine façon, c'est votre conseil qui devrait avoir le dernier mot et juger de la pertinence des augmentations.

Je sais qu'une des considérations est l'état de l'économie canadienne et qu'il y a moyen d'interpréter cela dans un sens large ou restreint. Dans un sens large, jamais la masse salariale destinée à rémunérer des juges ne saurait avoir un effet sur le produit national brut ou sur les revenus généraux du gouvernement.

Par ailleurs, les salaires accordés aux juges peuvent avoir un effet sur les autres secteurs de l'économie, et je présume que c'est en ce sens que le gouvernement a réagi.

Peut-être vous ai-je mal compris, mais j'aimerais vous entendre davantage sur le fait que votre commission serait différente de toutes les autres commissions qui font des recommandations au gouvernement du Canada et sur le fait que, d'une façon ou d'une autre, le gouvernement devrait être lié par vos recommandations. Si c'est votre position, je ne saurais personnellement la partager.

[English]

Mr. Cherniak: I welcome the question. Perhaps I did not make myself as clear as I should have: It is the process of which I was speaking. The government is entitled to disagree if they have a rational basis for disagreeing with the commission's recommendations. That is provided right in the statute. The statute provides for it once. It provides for it within a six-month time frame, and the government of the day did deal with it in that way. My problem is with the effect of what has occurred on the process, not on what the actions of the other government. Anyone can disagree with our results. We exercised our best judgment and came to our conclusions. However, the process assumes a six-month time frame to either accept or reject with a rational basis for rejection, and Parliament will deal with it in a timely way thereafter. That did not occur, unhappily, because of the circumstances.

There is no way that a commission like ours, which sat through the latter part of 2003 and the first half of 2004, could take into account what might happen in 2005, 2006 or 2007. We came up with our recommendations based on the situation that was before us at that time. We justified them, and the government dealt with them. The process repeats itself every four years. It is the process that I had a problem with, not the substance of the second report.

[Translation]

Senator Fox: I think there is a problem with what you just said. I have two questions.

First, what is the basic difference between the position taken by the former government, as compared to that of the current one?

Second, if I understand correctly, the bill introduced by the former government died on the Order Paper because of the election, and we all know that a government is not bound by the decisions of a previous one. Is it therefore not normal, in light of the prevailing situation, that the current government should have the opportunity to examine the recommendations?

You say, for instance, that it should not take into consideration the prevailing economic situation. But in the event of a major recession between the time you presented your report and the time it was adopted, are you saying that the government should not take into account this major recession, or that all salaries, for one reason or another, as has already happened in the past, should not be frozen by the government?

I do not quite understand your reasoning on this issue. I do support your ultimate conclusions, but I really think you are trying to characterize the commission as being *primus inter pares*, as compared to other commissions, rather than simply being a commission which has a different constitutional position because it deals with judicial compensation.

Once again, I support your recommendations, but in my opinion, your rationale is not necessary, and is unfounded.

[Traduction]

M. Cherniak : Je suis content que vous me posiez cette question. Peut-être n'ai-je pas été aussi clair que j'aurais dû l'être. C'est du processus dont je parlais. Le gouvernement a le droit d'être en désaccord avec les recommandations de la commission s'il a des raisons de l'être. La loi elle-même le lui permet. Elle lui en donne le droit une fois. Elle lui donne droit d'exprimer son désaccord dans les six mois, et le gouvernement du moment s'est prévalu de ce droit. Ce qui m'inquiète, c'est l'effet que ce qui s'est passé aura sur le processus et non les actes de l'autre gouvernement. Tout le monde peut être en désaccord avec nos résultats. Nous avons exercé notre jugement de notre mieux et avons tiré nos conclusions. Cependant, le processus prévoit six mois pour que le gouvernement accepte ou rejette nos recommandations, avec justification, puis le Parlement prend le relais dans le délai prévu ensuite. Ce n'est pas ce qui s'est passé, malheureusement, en raison des circonstances.

Il aurait été impossible qu'une commission comme la nôtre, qui a siégé pendant la dernière partie de 2003 et la première moitié de 2004, tienne compte de ce qui pouvait se passer en 2005, 2006 ou 2007. Nous avons formulé nos recommandations en fonction de la situation que nous observions à l'époque. Nous les avons justifiées, et le gouvernement y a répondu. Ce processus revient tous les quatre ans. C'est le processus qui m'inquiète et non l'essence du second rapport.

[Français]

Le sénateur Fox : Je perçois un problème avec ce que vous me dites. J'ai deux questions.

Premièrement, quelle est la différence fondamentale entre la position prise par l'ex-gouvernement, comparativement à celle du nouveau gouvernement?

Deuxièmement, si je comprends bien, le projet de loi proposé par l'ex-gouvernement est mort au *Feuilleton* à cause des élections et nous savons tous qu'un parlement précédent ne peut lier un parlement subséquent. N'est-il donc pas normal, à la lumière de la situation qui prévaut, que le gouvernement en place puisse avoir l'occasion de se pencher sur les recommandations?

Vous dites, par exemple, qu'il ne devrait pas prendre en considération la situation économique qui prévaut. Mais s'il y avait une récession majeure entre le dépôt de votre rapport et son adoption, dites-vous que le gouvernement ne devrait pas prendre en considération une récession majeure ou encore que tous les salaires, pour une raison ou une autre comme c'est déjà arrivé, soient gelés par le gouvernement?

J'ai de la difficulté à comprendre votre raisonnement à ce sujet. J'ai beaucoup de sympathie avec les conclusions ultimes, mais je pense que vous tentez vraiment d'établir la Commission comme étant plus *primus inter pares* avec d'autres commissions, plutôt qu'une commission ayant une position constitutionnelle différente parce que vous traitez du salaire des juges.

Encore une fois, j'appuie vos recommandations, mais c'est le raisonnement que vous mettez de l'avant pour les défendre qui, d'après moi, n'est pas nécessaire et est mal fondé.

[English]

Mr. Cherniak: The best answer I can give you is that there is a constitutional dimension to the setting of judges' salaries that does not occur in any other situation. I appreciate that if, for some reason, the recommendations were not dealt with by Parliament in a timely way and some major circumstance occurred before the time that they ultimately were dealt with, that would be a situation that any government would have to take into account. It is for Parliament to determine whether that, in fact, occurred in this situation. I have my own views, but it is for Parliament to make that determination.

However, there is a potential constitutional problem with the process that has been followed in the case of this commission. It is only the second of the commissions that were formed after the *P.E.I. Judges Reference*. My respectful submission is that there is an important constitutional principle involved, and the process should be respected.

[Translation]

Senator Fox: I have a final question. Regarding the legislation passed by the House of Commons on November 21, which is now being studied in the Senate, I noticed that there is not only a bill to amend the Judges Act with regard to compensation, but also a whole series of other amendments which do not seem to have anything to do with judicial compensation.

For example, there are amendments to the Railway Safety Act. Can you tell me what the connection is between the Railway Safety Act and the Judges Act?

Would it not be preferable, in this type of exercise, to put amendments which have nothing to do with the main subject, in this case the Judges Act, into another bill? They could have been included in the Miscellaneous Statute Law Amendment Act, 2001.

It is rather amusing to see amendments to the Transportation Act, the Crown Liability Act, the Employment Insurance Act, the Federal Courts Act, the Railway Safety Act and others, in a bill basically dealing with judicial compensation and benefits.

[English]

Mr. Cherniak: Senator, I would have been delighted to have been given the opportunity to consider the Rail Safety Act, but I was not. It is beyond my capabilities to fathom the workings of Parliament. That is the job of the people in this room.

[Translation]

Senator Nolin: Am I to conclude, first of all, that the government has accepted most of the 16 recommendations and that the only one in dispute deals with judicial compensation?

[English]

Mr. Cherniak: That is correct, senator.

[Traduction]

M. Cherniak : La meilleure réponse que je peux vous donner, c'est qu'il y a une dimension constitutionnelle à l'établissement de la rémunération des juges qui ne s'applique à aucun autre cas. Je conviens que si, pour une raison ou une autre, le Parlement ne faisait rien pour faire appliquer ces recommandations rapidement et qu'il y avait des circonstances exceptionnelles qui se produisaient avant qu'il ne le fasse, n'importe quel gouvernement devrait en tenir compte. Il revient au Parlement de déterminer si c'est ce qui est arrivé dans ce cas-ci. J'ai ma propre opinion, mais c'est au Parlement d'en décider.

Cependant, la démarche qui a été employée à l'égard de cette commission pourrait poser un problème constitutionnel. Ce n'est que la deuxième commission à avoir été constituée après le *Renvoi sur les juges de l'I.-P.-É.* En toute déférence, je pense qu'il y a un principe constitutionnel important en jeu et qu'il faut respecter le processus.

[Français]

Le sénateur Fox : J'ai une dernière question. Dans la loi adoptée par la Chambre des communes le 21 novembre dernier et qui est maintenant à l'étude au Sénat, je note qu'il y a non seulement un projet de loi pour amender la Loi sur les juges quant aux salaires, mais également toute une série d'autres amendements qui ne semblent pas avoir grand-chose à faire avec les salaires des juges.

Par exemple, on amende la Loi sur la sécurité ferroviaire. Pouvez-vous me dire quel est le lien entre la Loi sur la sécurité ferroviaire et la Loi sur les juges?

Ne serait-il pas préférable, dans ce genre d'exercice, que les amendements qui n'ont rien à voir avec le sujet principal, à savoir la Loi sur les juges, soient traités dans un autre forum? La Loi corrective de 2001 aurait pu traiter de ces éléments.

C'est un peu amusant de voir qu'on amende la Loi sur les transports, la Loi sur la responsabilité civile de l'État, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur les cours fédérales, la Loi sur la sécurité ferroviaire et d'autres, dans un projet de loi visant essentiellement les salaires et les conditions d'emploi des juges.

[Traduction]

M. Cherniak : Sénateur, j'aurais été ravi d'avoir le mandat de me pencher sur la Loi sur la sécurité ferroviaire, mais ce n'est pas le mandat qu'on m'a donné. Il est hors de mes compétences de sonder les rouages du Parlement. C'est le travail des personnes ici présentes.

[Français]

Le sénateur Nolin : Dois-je premièrement en conclure que sur 16 recommandations, la plupart ont été acceptées par le gouvernement et que c'est la recommandation sur le salaire qui est différente?

[Traduction]

M. Cherniak : C'est juste, sénateur.

[Translation]

Senator Nolin: Just to make sure everyone understands, we are talking about a difference which varies between \$7,500 for puisne judges and \$9,900 for the Chief Justice of the Supreme Court. Is that correct?

[English]

Mr. Cherniak: I believe that is the exact figure.

[Translation]

Senator Nolin: So the difference varies between \$7,500 and \$9,900. You recommended compensation to be set at \$240,000 for puisne judges, whereas the government is recommending \$232,300, which represents a difference of \$7,700, and in the case of the Chief Justice, which is higher up on the pay scale, you recommend a salary of \$308,400, whereas the bill proposes \$298,500, which represents a difference of \$9,900. Is this what we are talking about? Is this the only thing you take issue with as far as the government's position is concerned?

[English]

Mr. Cherniak: The issue I have is one of process, but your analysis of the figures seems to be correct.

[Translation]

Senator Nolin: If I look at the summary which was prepared by the Library of Parliament on the Supreme Court decision of 2005, can you tell us this morning whether the difference of opinion between your commission and the Government of Canada threatens the independence of the judiciary and politicizes the process?

[English]

Mr. Cherniak: I really cannot answer that in those terms. Our commission was charged with determining, in our independent, considered and researched view, the appropriate level of compensation. Other people might have come up with different amounts. We came up with what we thought was appropriate and this bill applies a different amount.

I am not here to defend our report or the amount we recommended. The report speaks for itself. My problem is with the constitutional process.

[Translation]

Senator Nolin: That is exactly right. My questions are based on your answers. You questioned the government's rationale for its decision several times. I presume that you took that expression from the Supreme Court decision, which highlights the government's rationale for its decision.

When we apply the test which the Supreme Court included in its 2005 decision, and when you apply it in its totality, does the process respect judicial independence and does it not politicize the process? That is the reason I am asking my question.

[Français]

Le sénateur Nolin : Pour que tout le monde comprenne, on parle d'une différence qui varie de 7 500 \$ pour les juges puînés et de 9 900 \$ pour le juge en chef de la Cour suprême. C'est bien le cas?

[Traduction]

M. Cherniak : Je pense que ce sont les bons chiffres.

[Français]

Le sénateur Nolin : Et ce différentiel varie de 7 500 \$ à 9 900 \$. On parle d'un salaire que vous aviez recommandé à 240 000 \$ pour les juges puînés, alors que la recommandation du gouvernement est de 232 300 \$, donc une différence de 7 700 \$, et dans le cas du juge en chef, je prends l'échelon supérieur, vous recommandiez 308 400 \$ alors que le projet de loi nous propose 298 500 \$, donc une différence de 9 900 \$. C'est bien ce dont on parle? C'est le seul différend que vous avez avec la proposition du gouvernement?

[Traduction]

M. Cherniak : Le problème que je vois concerne le processus, mais votre analyse des chiffres me semble correcte.

[Français]

Le sénateur Nolin : Si je prends un résumé qui nous est fourni par la Bibliothèque du Parlement sur la décision de la Cour suprême en 2005, pouvez-vous nous dire, ce matin, que cette différence d'opinions entre votre commission et le gouvernement du Canada met en danger l'indépendance de la magistrature et politise le processus?

[Traduction]

Mr. Cherniak : Je ne peux vraiment pas vous répondre en ces termes. Notre commission s'est vu confier la responsabilité de déterminer, de sa perspective indépendante, étudiée et approfondie, le bon niveau de rémunération. D'autres auraient pu proposer des sommes différentes. Nous avons proposé ce qui nous semblait approprié, et ce projet de loi propose un montant différent.

Je ne suis pas ici pour défendre notre rapport ou la somme que nous avons recommandée. Le rapport parle de lui-même. Ce qui me préoccupe, c'est le processus constitutionnel.

[Français]

Le sénateur Nolin : C'est exactement le cas. Je prends vos réponses pour poser ma question. Vous avez vous-même, à plusieurs reprises, questionné la rationalité de la décision du gouvernement. Je présume que vous tirez cette expression de la décision de la Cour suprême, qui elle-même souligne la rationalité de la décision du gouvernement.

Lorsqu'on applique le test que la Cour suprême nous a donné en 2005, pris dans sa perspective globale, est-ce que le processus respecte l'indépendance et ne politicise pas le processus? C'est la raison de ma question.

Do you understand where I am coming from? You cannot agree with only part of the argument. I am applying the entire argument and I am taking it to its logical conclusion.

[*English*]

Mr. Cherniak: I suspect that the judiciary will remain as independent, if this bill is passed, as it was before. However, there is a danger that if, as time goes on, the constitutional process is not respected and the statutory scheme followed, that Canadians will be back in the situation that pertained when the triennial commissions reported and the recommendations were universally ignored by government. The scheme to set up an independent commission to make recommendations is an important one, unless the government has a rational basis for disagreeing with them within a reasonable time frame.

To the extent that that process is not followed, there will be a cynicism that will be built up in the public and in the judiciary. There will be a potential threat to judicial independence, and there will be a difficulty in obtaining commissioners that will be willing to sacrifice a significant part of a year for very modest remuneration — none of us did it for the money, I can assure you — to come up with recommendations that really will not have any force. That is the danger. It is one of perception.

[*Translation*]

Senator Nolin: I completely agree with you in that everything must be done to protect the independence of the judiciary and to prevent the process from becoming politicized. That is why, in my first question, I asked you whether out of 16 recommendations, the government, in its bill, accepted the vast majority of these recommendations. You take issue only with judicial compensation, and the gap between the numbers is ultimately fairly small. When you are talking about between \$7,000 and \$9,000 out of a \$300,000 salary, Canadians listening to us would conclude that this is not enough to threaten the independence of the judiciary and that it will not politicize the system. But I do accept your answer.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, that concludes this particular portion. The minister has arrived. Before our witnesses vacate their positions, let me, on your behalf and on behalf of the Standing Senate Committee on National Finance, thank each of you for attending, Mr. Osborne, Ms. Ruest and Mr. Cherniak.

We had the Commissioner for Federal Judicial Affairs here previously and we generated a report generally with respect to the provisions for safeguarding the independence of the judiciary. It was very helpful to have you here as a commission for compensation to explain to us how that fits in the process. I hope that you will thank Ms. Chambers and Mr. McLennan as well for the good work they have done on the commission along with you.

Vous comprenez mon point de vue? Vous ne pouvez pas prendre une partie de l'argument. Je prends tout l'argument, je me rends jusqu'au bout du raisonnement.

[*Traduction*]

M. Cherniak : Je présume que si ce projet de loi est adopté, la magistrature va demeurer aussi indépendante qu'auparavant. Cependant, il y a un risque que si, avec le temps, on cesse de respecter le processus constitutionnel et les dispositions législatives, les Canadiens se retrouvent dans la même situation qu'à l'époque où les commissions triennales faisaient rapport et le gouvernement ne tenait pas du tout compte de leurs recommandations. La formule selon laquelle une commission indépendante fait des recommandations est très importante, et celles-ci doivent être suivies, à moins que le gouvernement n'ait des raisons d'être contre dans un délai raisonnable.

Si ce processus n'est pas respecté, on verra poindre du cynisme dans le public et la magistrature. L'indépendance judiciaire pourrait être menacée, et il sera difficile de trouver des commissaires qui seront prêts à sacrifier une partie importante de l'année pour une rémunération très modeste — aucun d'entre nous ne l'a fait pour l'argent, je peux vous en assurer — afin de formuler des recommandations qui n'auront véritablement aucun poids. C'est le danger. C'est une question de perception.

[*Français*]

Le sénateur Nolin : Je suis entièrement d'accord avec vous que l'on doit tout faire pour protéger l'indépendance du processus judiciaire de la magistrature et de ne pas politiser ce processus. C'est pourquoi, dans ma première question, je vous ai demandé si sur 16 recommandations, le gouvernement, dans son projet de loi, accepte la très grande partie de ces recommandations. C'est uniquement sur la rémunération que vous avez une différence qui, tout compte fait, est assez minime. Quand on parle de 7 000 à 9 000 \$ sur un salaire de 300 000 \$, les Canadiens qui nous entendent vont en conclure que ce n'est pas ce qui va mettre en danger l'indépendance de la magistrature et qui va politiser le système. Mais j'accepte votre réponse.

[*Traduction*]

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, cela vient conclure cette partie de la réunion. Le ministre est arrivé. Avant que nos témoins ne lui cèdent la place, permettez-moi, au nom du Comité sénatorial permanent des finances nationales et en mon nom propre, de remercier chacun d'entre vous d'avoir participé à notre séance : monsieur Osborne, madame Ruest et monsieur Cherniak.

Nous avons déjà reçu le commissaire à la magistrature fédérale ici et avons produit un rapport général sur les dispositions visant à préserver l'indépendance de la magistrature. Il nous a été très utile que vous soyez venu à titre de commissaire d'examen de la rémunération nous expliquer comment votre travail s'intègre au processus. J'espère que vous remercierez Mme Chambers et M. McLennan également pour le bon travail qu'ils ont fait à la commission avec vous.

Mr. Cherniak: I will do that. Many thanks for inviting me. I have enjoyed the opportunity to meet and speak with all of you.

The Chairman: We are pleased to have appearing before the committee today the Honourable Vic Toews, Minister of Justice and Attorney General of Canada, and Ms. Judith Bellis, from Justice Canada. Minister Toews, please proceed.

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: It is my honour to appear once again. This is becoming an enjoyable habit, even when the questions asked are not always the most comfortable; that is the nature of our business. We understand our respective roles and I appreciate the role played by this committee on this very important issue.

Bill C-17 proposes to amend the Judges Act to implement the government's response to the report of the 2003 Judicial Compensation and Benefits Commission. The establishment of the JCBC is governed by constitutional principles designed to ensure public confidence in the independence and impartiality of the judiciary. The first constitutional principle of note is section 100 of the Constitution Act, which requires that Parliament, and not the executive alone, establish judicial compensation and benefits following full and public consideration and debate.

Honourable senators are aware that in addition to the protection of section 100 of the act, the Supreme Court of Canada has established a constitutional requirement for an independent, objective and effective commission to make nonbinding recommendations to government. The government must publicly respond within a reasonable period of time. Any rejection or modification of the commission recommendations must be publicly justified based on a standard of rationality. I will say more about that standard in a few moments.

The quadrennial commission delivered its report on May 31, 2004. The former government responded in November 2004 and introduced Bill C-51 in May 2005. However, despite the requirement for the government to act expeditiously, Bill C-51 was never taken beyond introduction and first reading and died on the Order Paper in November 2005.

Our government made it a priority, upon assuming office, to review the commission recommendations in light of the constitutional principles and the statutory provisions that govern the process. We did this because we are serious about our commitment to constitutional principles that govern the establishment of judicial compensation. The government provided its response to the commission report on May 29, 2006, followed almost immediately by the introduction of Bill C-17 on May 31, 2006. The bill was referred after first reading to the Standing Committee on Justice and Human Rights on June 20. The committee began its consideration on October 24 and tabled its report in the House on November 1, approving the bill with some minor technical amendments.

M. Cherniak : Je n'y manquerai pas. Je vous remercie infiniment de m'avoir invité. Je suis bien content d'avoir eu l'occasion de vous rencontrer et de vous parler à tous.

Le président : Aujourd'hui, nous avons le plaisir de recevoir l'honorable Vic Toews, ministre de la Justice et procureur général du Canada, ainsi que Mme Judith Bellis, qui représente Justice Canada, comme témoins devant le comité. Monsieur Toews, la parole est à vous.

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : C'est un grand honneur pour moi de comparaître de nouveau devant vous. Cela devient une agréable habitude, même si les questions que vous posez ne sont pas toujours faciles; c'est la nature de votre travail. Nous comprenons nos rôles respectifs, et je reconnaiss le rôle que joue ce comité dans ce dossier très important.

Le projet de loi C-17 propose des modifications à la Loi sur les juges qui constituent la réponse du gouvernement aux recommandations formulées par la Commission d'examen de la rémunération des juges de 2003. L'établissement de la CERJ découle de principes constitutionnels visant à assurer la confiance du public en l'indépendance et en l'impartialité de la magistrature. Le premier principe constitutionnel à souligner est celui contenu à l'article 100 de la Loi constitutionnelle, qui exige que les salaires et avantages des juges soient établis par le Parlement, et non par l'exécutif seul, à la suite d'une étude et d'un débat public sur la question.

Les honorables sénateurs savent qu'en plus des protections prévues à l'article 100, la Cour suprême du Canada a énoncé l'exigence constitutionnelle d'une commission indépendante, objective et efficace devant transmettre des recommandations non exécutoires au gouvernement. Le gouvernement doit répondre publiquement et dans un délai raisonnable au rapport de la commission et fournir une justification qui respecte le critère de la rationalité à l'égard de tout rejet ou modification d'une recommandation formulée par la commission. Je ferai un commentaire à cet égard dans quelques minutes.

La commission quadriennale a déposé son rapport le 31 mai 2004. L'ancien gouvernement y a répondu en novembre 2004 et a déposé le projet de loi C-51 en mai 2005. Cependant, malgré l'obligation du gouvernement d'agir rapidement, le projet de loi C-51 n'a jamais dépassé l'étape du dépôt et de la première lecture. Il est mort au Feuilleton en novembre 2005.

Dès qu'il est arrivé au pouvoir, notre gouvernement s'est donné comme priorité d'examiner les recommandations de la commission à la lumière des principes constitutionnels et des dispositions législatives qui régissent ce processus. Nous l'avons fait parce que nous prenons au sérieux notre engagement de respecter les principes constitutionnels qui régissent l'établissement de la rémunération des juges. Notre gouvernement a répondu au rapport de la Commission le 29 mai 2006 et a déposé le projet de loi C-17 presque aussitôt après, le 31 mai 2006. Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne après la première lecture, le 20 juin. Le comité a commencé son examen du projet de loi le 24 octobre et le 1^{er} novembre, il a déposé à la

Report stage and second reading occurred on November 7, and third reading was concluded on November 21. As you can see, the government moved quickly on Bill C-17.

I know that senators appreciate the critical importance of completing the final stage of the 2003 quadrennial cycle through the passage of legislation. The credibility, indeed the legitimacy, of the constitutional process requires it, especially since the next quadrennial commission process is due to commence in less than one year. Therefore, I would like to commend and thank the committee for according this bill this priority in order to complete the process in a timely fashion.

Turning to Bill C-17, as you know the government has accepted virtually all of the commission's recommendations, and the exception relates to the percentage of salary increase. Mr. Chairman, I know that committee members have read the government's response, which fully explains the rationale for the modification of the commission's salary recommendations and, therefore, I intend to summarize briefly government's thinking on this important issue.

Before doing so, it is important to speak to the standard of rationality against which any modification of the commission's recommendations by Parliament will be assessed. There have been suggestions that respect for the constitutional judicial compensation process and for judicial independence broadly speaking can only be demonstrated through verbatim implementation of commission recommendations. As I stated before, to ensure public confidence in the process, it is absolutely critical that we have a shared appreciation and understanding of the very balanced guidance that was provided by the Supreme Court of Canada in two decisions: the *P.E.I. Judges Reference* case, which was first, and the *Bodner v. Alberta* case, which adjusted or fine-tuned, in some respects, the thinking of the Supreme Court of Canada on this matter.

In both decisions, the court quite rightly acknowledged that allocation of public resources belongs to legislatures and to governments. A careful reading of both cases clearly indicates that governments are fully entitled to reject and modify commission recommendations. In my opinion, this does not do any damage to the independence of the judiciary. In fact, it is a constitutional requirement that Parliament ultimately makes the determination, regardless of the recommendations that one government or another government might make in response to the quadrennial commission.

This is also subject to the fact that there must be a public rational justification that demonstrates overall respect to the commission process. Mr. Chairman, the government did so in its response and is confident that it has fully met the requirement. The effectiveness of the commission is not measured by whether all of its recommendations are implemented unchanged. Rather, it

Chambre son rapport dans lequel il approuvait le projet de loi, sous réserve de quelques modifications techniques mineures. Le projet de loi est passé à l'étape du rapport et de la seconde lecture le 7 novembre, puis la troisième lecture s'est terminée le 21 novembre. Comme vous pouvez le voir, le gouvernement a agi avec diligence sur le projet de loi C-17.

Je sais que les sénateurs comprennent l'importance cruciale de terminer la dernière étape du cycle quadriennal de 2003 en adoptant ce projet de loi. La crédibilité, et même la légitimité du processus constitutionnel l'exigent, d'autant plus que la prochaine commission quadriennale doit reprendre ses travaux dans moins d'un an. Je voudrais donc féliciter et remercier le comité d'accorder à ce projet de loi la priorité pour que ce processus se termine rapidement.

Concernant le projet de loi C-17, comme vous le savez, le gouvernement a accepté pratiquement toutes les recommandations de la commission, à l'exception de celles sur le pourcentage de l'augmentation salariale. Monsieur le président, je sais que les membres du comité ont lu la réponse du gouvernement qui explique en détail les raisons pour lesquelles les recommandations de la commission concernant la rémunération des juges ont été modifiées. Par conséquent, je me contenterai de résumer brièvement ce que les membres du gouvernement pensent de cette question importante.

Auparavant, je crois important de parler de la norme de rationalité servant à évaluer toute modification apportée par le Parlement aux recommandations de la commission. Certains ont véhiculé le mythe que notre respect pour le processus de rémunération de la magistrature et l'indépendance de la magistrature en général ne peut être démontré que si nous appliquons telles quelles les recommandations de la commission. Comme je l'ai déjà dit, pour assurer la confiance du public dans le processus, il est absolument essentiel que tout le monde comprenne les indications très réfléchies que la Cour suprême du Canada a données dans deux arrêts : le *Renvoi sur les juges de l'I.-P.-É.*, qu'elle a rendu en premier, et le jugement *Bodner c. Alberta*, dans lequel la Cour suprême du Canada a précisé ou corrigé, à certains égards, sa réflexion sur le sujet.

Dans ces deux décisions, la Cour a reconnu à juste titre que c'est aux assemblées législatives et au gouvernement qu'il revient d'affecter les ressources publiques. Une lecture attentive de ces deux jugements indique clairement que le gouvernement a parfaitement le droit de rejeter ou de modifier les recommandations de la commission. À mon avis, cela ne compromet en rien l'indépendance de la magistrature. En fait, les textes constitutionnels exigent que le Parlement prenne la décision finale, quelles que soient les recommandations qu'un gouvernement ou un autre peut avoir fait en réponse à la commission quadriennale.

Il doit aussi y avoir une justification publique et rationnelle démontrant le respect du processus de la commission. Monsieur le président, c'est ce que le gouvernement a fait dans sa réponse et il est convaincu d'avoir entièrement satisfait à cette exigence. L'efficacité de la commission ne se mesure pas selon que toutes ses recommandations ont été mises en œuvre intégralement ou

is measured by whether the commission process, its information gathering and analysis, and its report and recommendations played a central role in informing the ultimate determination of judicial compensation.

The work and analysis of the JCBC have been critical in the government's deliberation. Government's response acknowledges the commission's efforts and explains the government's position in relation to the two modifications to the commission proposals. In justifying the government's proposed modification of the salary recommendation, as reflected in Bill C-17, due consideration was given to all of the criteria established by the Judges Act, two in particular. The first criterion was the prevailing economic conditions in Canada, including the cost of living and the overall economic and financial position of the federal government; and second criterion was the need to attract outstanding candidates to the judiciary.

With respect to the first one, the government concluded that the commission did not pay sufficient heed to the need to balance judicial compensation proposals within the overall context of economic pressures, the government's fiscal priorities and competing demands on the public purse. In essence, the government ascribed a different weight than the commission applied to the importance of this criterion.

In terms of attracting outstanding candidates, we took issue with the weight that the commission placed on certain comparator groups against which the adequacy of judicial salaries should be assessed. We acknowledged that the commission carefully and thoroughly considered a range of income-comparative information, including senior public servants, Governor-in-Council appointees and private practice lawyers.

Mr. Chairman, our first concern was the fact that the commission appeared to accord disproportionate weight to incomes earned by self-employed lawyers and, in particular, to those practitioners in Canada's eight largest urban centres. In addition, there was an apparent lack of emphasis given to the value of the judicial annuity and recognition of the requirement that private practitioners fund their own retirement.

As the response elaborates, government believes that the commission's salary recommendation of 10.8 per cent overshoots the mark in defining the level of salary increase necessary to ensure outstanding candidates for the judiciary. Government is proposing a modified judicial salary proposal for puisne judges of \$232,300, or 7.25 per cent, effective April 1, 2004, with statutory indexing to continue effective April 1 in each of the following years with proportionate adjustments for chief justices and justices of the Supreme Court of Canada.

One other proposed modification relates to the commission recommendation that the judiciary be entitled to an increased level of reimbursement for costs incurred through the participation of judges in the commission. It recommended increases from 50 to 66 per cent for legal fees and from 50 to 100 per cent for disbursement costs. I note, as a matter of

non. Elle se mesure selon que le processus de la commission, sa collecte et son analyse de l'information ainsi que son rapport et ses recommandations ont joué un rôle central dans la détermination finale de la rémunération des juges.

Le travail et l'analyse de la commission ont été critiques dans les délibérations du gouvernement. La réponse du gouvernement reconnaît respectueusement les efforts de la commission et elle explique la position du gouvernement par rapport aux deux modifications de la proposition de la commission. Afin de justifier sa proposition de modification de la recommandation salariale telle qu'elle est énoncée dans le projet de loi C-17, le gouvernement a soigneusement examiné tous les critères établis par la Loi sur les juges et deux de ces critères en particulier, à savoir, en premier lieu, l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement et en second lieu, le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.

En ce qui concerne le premier de ces critères, le gouvernement a conclu que la commission n'avait pas accordé suffisamment d'importance à la nécessité d'inscrire la rémunération des juges dans le contexte plus large des pressions économiques, des priorités financières et des exigences concurrentes du Trésor public. Essentiellement, le gouvernement n'a pas accordé le même point à ce facteur que la commission.

Pour ce qui est de recruter les meilleurs candidats, nous ne sommes pas d'accord avec le poids que la commission a accordé à certains groupes de comparaison à partir desquels les salaires des juges doivent être évalués. Nous avons reconnu que la commission a examiné attentivement et en détail toute une gamme d'informations comparatives, y compris les salaires des hauts fonctionnaires, des personnes nommées par le gouverneur en conseil et des avocats en pratique privée.

Monsieur le président, nous avons jugé que la commission avait accordé trop de poids aux revenus des avocats qui pratiquent à leur compte, surtout à ceux qui pratiquent dans les huit plus grands centres urbains du Canada. En outre, il n'a pas été tenu suffisamment compte de la valeur de la pension des juges et de la nécessité pour les avocats en pratique privée de financer leur propre retraite.

Comme l'explique notre réponse, le gouvernement estime que la recommandation salariale de la commission, soit une augmentation de 10,8 p. 100, est supérieure à ce qui est nécessaire pour nous permettre de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature. Le gouvernement propose plutôt d'augmenter les salaires des juges puisnés de 7,25 p. 100 à compter du 1^{er} avril 2004, avec indexation chaque 1^{er} avril les années suivantes, ce qui ferait passer le salaire de ces juges à 232 300 \$; il y aurait des augmentations proportionnelles pour les juges en chef et les juges de la Cour suprême du Canada.

Une autre modification proposée se rapporte à la recommandation de la commission voulant que les juges puissent augmenter le remboursement des coûts associés à leur participation aux travaux de la commission. On recommande que le chiffre passe de 50 à 66 p. 100 pour les frais judiciaires et de 50 à 100 p. 100 pour les débours. Je signale, pour votre gouverne,

information, that disbursement costs in relation to the commission include not just photocopying and courier services, but in particular, the cost of substantial contracts for the retention of expert compensation consultants and related matters.

In our view, reimbursement at 100 per cent of disbursement costs would provide little or no financial incentive for the judiciary to incur costs prudently. Accordingly, Bill C-17 would increase the current level of reimbursement for both legal fees and disbursements from the current 50 per cent to 60 per cent.

The response also underscores that it will be parliamentarians, not the government, to decide which proposal to implement, be it that of the commission, the government, the prior government or indeed another proposal entirely.

Bill C-17 was very carefully reviewed by the justice committee. The committee heard directly from the commissioners of the Judicial Compensation and Benefits Commission, as this committee has as well. Representatives of the Canadian Bar Association also appeared before the committee as did Professor Garant to shed light on this constitutional process from the academic perspective. Ultimately, the justice committee reported Bill C-17 with some minor technical amendments and it was approved following second and third reading debates in the House.

Mr. Chairman, I want to alert honourable senators to the fact that Bill C-17 is not just about salary increases for judges. It also implements a number of other compensation amendments relating to eligibility for retirement and supernumerary office and other minor changes to allowances. Most notably, Bill C-17 also includes a long overdue proposal aimed at levelling the playing field for partners of judges in the difficult circumstances of relationship breakdown by facilitating the equitable sharing of judicial annuity. The judicial annuity is currently the only federal pension not subject to such a division.

The proposed annuity amendments essentially mirror the provisions of the federal Pension Benefit Division Act. Like the Pension Benefits Division Act, these principles or provisions uphold the overarching principles of good pension division policy allowing couples to achieve a clean break, certainty and portability. These provisions are also consistent with both the objectives of probative retirement planning and the constitutional requirement of financial security as part of the guarantees of judicial independence.

While on its face it is extremely complicated, the policy objective of this mechanism is very simple: to address a long-standing equity issue in support of families undergoing breakdown of the spousal relationship.

Honourable senators, I will wrap it up there and hand Bill C-17 over to you for your deliberations. In light of the length of time that has passed since the commission reported and in order to insure the continued integrity of the process, it is of great importance that we deal with this bill with all due dispatch.

que les débours relatifs à la commission ne comprennent pas que les frais de photocopie et de messagerie, mais aussi les coûts d'importants contrats pour les services de conseils en rémunération et autres questions connexes.

À notre avis, le remboursement de tous les débours n'inciterait guère, ou alors pas du tout, les juges à faire preuve de prudence dans leurs budgets. Voilà pourquoi le projet de loi C-17 ferait passer de 50 à 60 p. 100 le remboursement tant des frais judiciaires que des débours.

La réponse souligne également le fait que ce seront les parlementaires, et non le gouvernement, qui décideront de la proposition à mettre en œuvre, que ce soit celle de la commission, du gouvernement, du gouvernement précédent ou une autre proposition entièrement différente.

Le comité de la justice a étudié soigneusement le projet de loi C-17. Il a entendu les membres de la Commission d'examen de la rémunération des juges, comme l'a fait votre comité. Des représentants de l'Association du Barreau canadien se sont également présentés devant le comité, de même que le professeur Garant, pour jeter un éclairage d'universitaire sur ce processus constitutionnel. Au bout du compte, le comité de la justice a fait rapport du projet de loi C-17 avec certains amendements de forme mineurs, et il a été approuvé par la Chambre après les débats en deuxième et en troisième lectures.

Monsieur le président, je tiens à attirer l'attention des honorables sénateurs sur le fait que le projet de loi C-17 ne porte pas uniquement sur des augmentations de salaires pour les juges. Il met en œuvre un certain nombre d'autres modifications à la rémunération se rapportant à l'admissibilité à la retraite et à des postes de juge surnuméraire, ainsi que d'autres petites modifications aux indemnités. Plus particulièrement, le projet de loi C-17 comprend également une proposition qui se faisait attendre depuis trop longtemps sur l'uniformité des règles pour les conjoints et conjointes de juge, dans les difficiles situations de rupture conjugale; cette proposition facilite un partage équitable de la rente des juges. La rente des juges est actuellement la seule pension fédérale qui n'est pas assujettie à cette répartition.

Les modifications proposées suivent le modèle de la Loi sur le partage des prestations de retraite, la LPPR, du fédéral. Comme dans la LPPR, ces dispositions respectent les principes de saine répartition des prestations de retraite, permettant aux couples de se séparer simplement, avec certitude et possibilité de transfert. Ces dispositions cadrent aussi avec les objectifs de la planification de la retraite et avec l'exigence constitutionnelle de sécurité financière connexe à l'indépendance de la magistrature.

L'objectif de ce mécanisme peut sembler de prime abord très complexe, mais en fait, il est tout simple : il s'agit de régler enfin une question d'équité pour les familles qui vivent la rupture de la relation conjugale.

Honorables sénateurs, je m'arrête ici et je vous remets le projet de loi C-17, dont vous allez délibérer. Il s'est passé beaucoup de temps depuis que la commission a rendu son rapport et pour assurer l'intégrité du processus, il est d'une grande importance que nous nous prononcions sur ce projet de loi avec toute la

In so doing, you will help to ensure that Canada continues to have a judiciary whose independence and partiality, commitment and overall excellence not only inspires the confidence of the Canadian public, but is envied around the world.

The Chairman: Thank you. The background you have given, Mr. Minister, will be very helpful to us, and may prevent some questions, since you have touched on some of the issues.

I have a note that you are able to be with us until 11:15, but that Ms. Bellis can remain to answer any technical issues.

Could you tell us your position?

Judith Bellis, General Counsel, Judicial Affairs, Courts and Tribunal Policy, Justice Canada: I am Director of Judicial Affairs within the Department of Justice.

Senator Cowan: Thank you for being here. My question arises out of your concluding remarks and the concern about the process. We heard what I thought was very persuasive evidence this morning from Mr. Cherniak, expressing some concern about the process. His point, which I thought was a good one, was that this commission worked within a certain time frame and assessed, as it could based upon evidence it received, the conditions that prevailed at the time of its study. It was dealing with, and recommending, increases to take effect on April 1, 2004, which is some considerable time ago. Since that time, we have had a change of government, and that government obviously brings with it its own priorities.

We are dealing with a set of recommendations, with respect to salary increases, which came into effect more than two years ago and events that take place subsequent to that. Unless the recommendations are of a major nature that would make it impossible or impractical for the government to accept them from a financial point of view, if at this stage — notwithstanding we have had a change of government and the new government brings in its own legitimate priorities — you are sort of retroactively changing or rejecting the analysis, which the commission did with respect to a situation now almost two or three years ago, it skews the process and puts into question its validity.

I wish to refer you to the comment that is in the response, and to which you alluded in your testimony, that in your view the characterization of the commission's responsibilities by the commission was too narrow. I am referring to page 6 of the response. You characterized the interpretation of section 26(1.1) (a) of the Judges Act by the commission as being too narrow and said that the commission ought to take into account in its analysis, the overall state of the government's finances and other economic and social priorities of the government.

As I said, there has been a change of government, so it would be impossible for the commission to have taken into account the priorities of the government that had not yet been elected. I find it hard to imagine how a commission could interpret the priorities

célérité voulue. Ce faisant, vous contribuerez à garantir que la magistrature du pays garde son indépendance, son impartialité, son engagement et l'excellence qui est digne de la confiance des Canadiens et de l'envie du monde entier.

Le président : Je vous remercie. La toile de fond que vous avez brossée, monsieur le ministre, nous sera très utile et nous permettra peut-être de faire l'économie de quelques questions, étant donné que vous avez déjà évoqué certains enjeux.

On me dit que vous êtes en mesure de rester avec nous jusqu'à 11 h 15, mais que Mme Bellis peut rester par la suite pour répondre à des questions techniques.

Quel poste occupez-vous?

Judith Bellis, avocate générale, Services des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs, Justice Canada : Je suis directrice des Services des affaires judiciaires au ministère de la Justice.

Le sénateur Cowan : Merci de votre présence parmi nous. Ma question fait suite à vos dernières remarques et aux préoccupations à propos du processus. Il m'a semblé que les propos tenus ce matin par M. Cherniak, qui s'est dit préoccupé au sujet du processus, ont été très convaincants. Il a fait observer, ce qui me paraît pertinent, que la commission a évalué, en fonction d'un certain calendrier et d'après les témoignages qu'elle a reçus, les conditions qui existaient au moment où elle a mené son étude. Elle a recommandé des augmentations devant entrer en vigueur le 1^{er} avril 2004, ce qui fait déjà un certain temps. Depuis cette date, nous avons eu un changement de gouvernement, et un nouveau gouvernement, à l'évidence, a de nouvelles priorités.

Nous sommes saisis d'un ensemble de recommandations relatives à des augmentations de salaires, qui sont entrées en vigueur il y a plus de deux ans, puis il s'est passé des choses depuis ce temps-là. À moins que les recommandations ne soient d'une ampleur telle que le gouvernement jugerait impossible ou difficile de les accepter d'un point de vue financier, si, à ce moment-ci — malgré le fait que nous avons eu un changement de gouvernement et que le nouveau gouvernement a ses propres priorités légitimes —, vous changez ou rejetez en quelque sorte rétroactivement l'analyse que la commission a faite à propos d'une situation qui remonte maintenant à deux ou trois ans, vous faussez le processus et faites planer des doutes sur sa validité.

Je souhaite vous renvoyer à l'observation qui figure à la page 6 de la réponse du gouvernement et à laquelle vous avez fait allusion dans votre témoignage, à savoir qu'à votre avis, la caractérisation que fait la commission de ses propres responsabilités est trop étroite. Vous avez qualifié de trop étroite l'interprétation faite par la commission de l'alinéa 26(1.1)a) de la Loi sur les juges et vous avez déclaré que la commission doit tenir compte dans son analyse de l'état général des finances du gouvernement et d'autres priorités économiques et sociales du gouvernement.

Comme je l'ai dit, il y a eu un changement de gouvernement, et il aurait donc été impossible que la commission tienne compte des priorités d'un gouvernement qui n'avait pas encore été élu. J'ai du mal à imaginer comment une commission pourrait interpréter les

of government; that really is for the government to do. The government's response indicates that while it will take this advice, it is really its own priorities that determine its decision. Government is not making this decision, or setting the level as set out in the bill, on the basis that it cannot afford to pay what the commission has recommended and carry out its priorities, but simply in its view that this is the right number.

This puts a future commission or the process of determining these recommendations into jeopardy. I would like your comments on that. Perhaps these are unusual circumstances, and they would not be repeated in the future, but it raises some questions.

Mr. Toews: Despite the fact that the Supreme Court of Canada outlined this process for the commission to make these determinations, it must be remembered that this was a process that has been somehow constitutionally grafted into our Constitution. It does not appear anywhere in the same way that section 100 does in the Constitution Act, 1867. Section 100 of that act, clearly indicates, constitutionally, that it is the responsibility of Parliament to set that compensation. Therefore, we have to then meld the constitutional doctrine imported into this whole process by the court in the *Prince Edward Island Judges Reference* case and as defined in the *Bodner v. Alberta* decision.

Ultimately, it is still Parliament's responsibility. The government, whether it is the first government or the second, is still entitled to respond to the report of the commission.

There has been some suggestion in the other place that somehow this government would be somehow *functus* and unable to respond. I do not believe that is an accurate view of what the law is, nor is it particularly significant, because ultimately it is not the government that makes this decision, but Parliament.

The government is required consider all of the facts available. I believe there is nothing to prevent the government from considering the commission's determinations retroactively and to have the benefit of that insight, which has occurred as a result of the passage of time. If the government has made a mistake, that is for Parliament to correct. I do not believe that government has made a mistake; rather, it has met the constitutional principle, that standard of rationality that we are required to meet. I view the standard of rationality in much the same way, and I do not want to get into a legal battle about this, that an administrative tribunal's decisions are reviewed by a Superior Court. We can essentially disagree on certain issues, but we have articulated a legitimate reason for departing from the quadrennial commission's recommendations. We rely on a reasonable factual foundation, and, viewed globally and with deference to the government's opinion, the commission has been respected. We have essentially respected what the commission has done. We have disagreed on the emphasis on certain criteria and, therefore,

priorités du gouvernement; en réalité, c'est au gouvernement de le faire. Dans sa réponse, le gouvernement indique que, même s'il va accepter cet avis, ce sont, en fait, ses propres priorités qui vont déterminer sa décision. Le gouvernement ne prend pas sa décision, ou ne fixe pas le taux présenté dans le projet de loi parce qu'il n'a pas les moyens de payer ce que la commission a recommandé et de réaliser ses priorités, mais tout simplement parce qu'il juge que c'est le pourcentage qui convient.

Cela met en danger une commission future où le processus d'établissement de ces recommandations. J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus. Ce sont peut-être des circonstances inhabituelles et il se peut qu'elles ne se répètent pas, mais cela soulève certaines questions.

M. Toews : Malgré le fait que la Cour suprême du Canada a exposé le processus par lequel la commission prend ses décisions, il faut rappeler qu'il s'agit d'un processus qui a été greffé à notre Constitution. Il ne s'approche nulle part de ce que prévoyait l'article 100 dans la Loi constitutionnelle de 1867. Cet article indique clairement que, d'un point de vue constitutionnel, c'est le Parlement qui détient la responsabilité de fixer cette rémunération. Donc, nous devons intégrer la doctrine constitutionnelle importée dans ce processus par le tribunal dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Île-du-Prince-Édouard*, et définie dans la décision *Bodner c. Alberta*.

En dernière analyse, cela demeure la responsabilité du Parlement. Le gouvernement, que ce soit le premier ou le second, a toujours le droit de répondre au rapport de la commission.

Il a été soutenu à l'autre endroit que le gouvernement actuel n'aurait plus compétence sur la question, pour une raison quelconque et ne pourrait pas réagir. Je ne crois pas que ce soit une bonne interprétation de la loi ni que ce soit bien important, parce qu'au bout du compte, ce n'est pas le gouvernement qui prend les décisions, mais le Parlement.

Le gouvernement est tenu de prendre en compte tous les faits. À mon avis, rien n'empêche le gouvernement d'étudier les recommandations de la commission rétroactivement et de bénéficier du recul que le temps écoulé lui offre. Si le gouvernement a commis une erreur, il appartient au Parlement de la corriger. Je ne crois pas que le gouvernement a fait une erreur; il s'est plutôt conformé au principe constitutionnel, à cette norme de rationalité que nous sommes tenus de respecter. Je vois la norme de rationalité sensiblement de la même façon et je ne veux pas engager une bataille judiciaire à propos de cela, au point que les décisions d'un tribunal administratif soient revues par une Cour supérieure. Il peut arriver que nous ne nous entendions pas sur certaines questions, mais nous avons exposé une raison légitime de nous écarter des recommandations de la commission quadriennale. Nous invoquons un fondement factuel raisonnable et, si on voit les choses dans leur ensemble, dans un esprit de déférence envers l'opinion du gouvernement, la commission a été respectée. Pour l'essentiel, nous avons respecté le travail de la

are entitled to substitute our judgment for the judgment of the commission.

Senator Cowan: To follow up, there is no suggestion here that if the government were to accept the recommendation of the commission, that that would somehow imperil or jeopardize the ability of the government to implement its priorities?

Mr. Toews: The government examines this issue and says, for example, that the suggestion has been made that while we had a \$13-billion surplus, there were competing financial interests for that money. The priority of the government was to pay down the debt, so that \$13 billion went to that. That was the government's priority, and it is entitled to make that decision.

I am not sure if I answered your question, but we set fiscal priority even though, ultimately, Parliament can override the government on this particular issue.

Senator Cowan: I accept that, sir. Senator Nolin, in discussion with Mr. Cherniak earlier, pointed out that the difference was, I believe, \$9,000 in one case and \$7,000 in another. Perhaps Ms. Bellis is the one to answer this question, but what is the dollar differential between 10.8 per cent and 7.25 per cent?

Ms. Bellis: I can give you that number, senator.

Senator Cowan: I would not have thought that that would have been significant in terms of the ability of the government to significantly pay down the debt.

Mr. Toews: No. I do not believe that is the issue, but neither can we see this in isolation. We also owe an obligation to public servants generally, for example, and to the taxpayer. Do our senior public servants, such as Ms. Bellis, say, "I hear the judges got 10.8 per cent, 2.5 per cent in terms of the inflation per annum, so why should public service not get a similar amount?" If the senior public servants are saying that, the clerks in my office will be saying, "Why should we not get 10.8 per cent, because we are entitled to that as well?"

Senator Cowan: Perhaps also your colleagues in the House of Commons, or even a senator or two.

Mr. Toews: That is another issue, and there was quite a divisive debate in Parliament about the delinking of MPs' salaries. As you will recall, originally MPs' salaries were linked to the increases of judges' salaries. Frankly, politically, that was not sustainable for MPs. We consider judges' salaries in a different context aside from simply political issues.

Senator Cowan: Putting myself in the position of someone who was a commissioner, I would say, "Well, this is a job I am being asked to do. I am being asked to make this determination. I accept there are many other determinations, which are not affected by the matters we are talking about, but when it comes to

commission. Nous avons divergé d'opinion sur l'accent à mettre sur certains critères, et de ce fait, nous avons le droit de remplacer le jugement de la commission par le nôtre.

Le sénateur Cowan : À ce sujet, rien ne porte à penser que, si le gouvernement devait accepter la recommandation de la commission, sa capacité de mettre en œuvre ses priorités serait compromise?

Mr. Toews : Le gouvernement étudie la question et fait valoir, par exemple, que s'il est vrai que nous disposions d'un excédent de 13 milliards de dollars, cet argent était convoité par divers secteurs. Le gouvernement avait pour priorité de réduire la dette, et c'est pourquoi il a affecté les 13 milliards de dollars à cela. C'était la priorité du gouvernement et il a le droit de prendre une décision de ce type.

Je ne suis pas certain d'avoir répondu à votre question, mais nous avons donné la priorité aux finances, même si, en dernière analyse, le Parlement peut passer outre à la décision du gouvernement sur cette question.

Le sénateur Cowan : J'accepte cela, monsieur. Dans un échange avec M. Cherniak plus tôt, le sénateur Nolin a fait remarquer que la différence était, je crois, de 9 000 \$ dans un cas et de 7 000 \$ dans l'autre. Peut-être que c'est Mme Bellis qui peut répondre à cette question, mais l'écart entre 10,8 p. 100 et 7,5 p 100 se traduit par une différence de salaire de combien?

Mme Bellis : Je connais la réponse à cette question, sénateur.

Le sénateur Cowan : Je n'aurais pas cru que cela puisse être important du point de vue de la capacité du gouvernement de réduire sensiblement la dette.

Mr. Toews : Non. Je ne crois pas que ce soit là la question, mais on ne peut pas non plus voir les choses isolées les unes des autres. Nous avons également une obligation envers les fonctionnaires en général, par exemple, et envers les contribuables. Est-ce que nos hauts fonctionnaires, comme Mme Bellis, disent : « J'ai entendu dire que les juges ont obtenu 10,8 p. 100, soit 2,5 p. 100 pour compenser le taux d'inflation annuel, donc pourquoi la fonction publique ne recevrait-elle pas un montant similaire? » Si les hauts fonctionnaires disent cela, les employés de mon bureau vont dire : « Pourquoi n'obtiendrions-nous pas 10,8 p. 100, parce que nous y avons droit, nous aussi? »

Le sénateur Cowan : Peut-être aussi vos collègues à la Chambre des communes, ou même un sénateur ou deux.

Mr. Toews : C'est autre chose et il y a eu au Parlement un débat qui a divisé les députés sur le fait de dissocier leurs salaires de ceux des juges. Vous vous souviendrez qu'à l'origine, les augmentations de salaire des députés étaient liées à celles des juges. Franchement, sur le plan politique, cela était intenable pour les députés. Nous examinons les salaires des juges dans un contexte différent, indépendamment de simples enjeux politiques.

Le sénateur Cowan : Si je me mettais à la place d'un commissaire, je dirais : « Eh bien, on me demande de faire ce travail. On me demande de prendre cette décision. Je reconnais qu'il y a de nombreuses autres décisions qui ne sont pas touchées par les aspects dont nous parlons, mais lorsqu'il s'agit de

picking that number for the percentage increase, if I have to take into account somehow the economic and social priorities of the government, not only this government, but also a government that might be elected before my recommendations are implemented"; I might say, "I cannot imagine how I could do that."

Mr. Toews: That is why the Constitution wisely says, ultimately, it is Parliament that makes the determination. The commission gives us very appropriate guidance, and they have given us very good guidance, but Parliament makes the ultimate determination. Could the commission ever get it perfectly right, given what you have just said? It is very hard to see how they would get it right every time. It would be very difficult, of course. However, Parliament has the last word, and we can review the commission's recommendations in the context of our overall responsibility.

Senator Cowan: However, you can see how a cynic might conclude that that brings politics back into the process.

Mr. Toews: The Constitution requires it.

Senator Mitchell: Thank you for being here. We all share the concern to which you have alluded. The principle at stake here is the principle of judicial independence. Clearly, money becomes a very critical lever in the issue of judicial independence. If, therefore, the government is to overrule the recommendation of the quadrennial commission, which has been set up to preserve that independence, one would conclude that the level of argument, the level of logic, the power of argument, for overruling the commission would have to be exceptionally high. I feel the two criteria or arguments you have made could be questioned. It could be questioned as to whether they would meet a standard or test of that nature. In particular, the one that you mentioned with respect to economic conditions and the overall economic and financial position of government, having said that somehow that is not sufficient to warrant the full 10.8 per cent raise and you have reduced it to 7.25 per cent. Yet, when the commission made its recommendation, the government's projections were in the order of \$3-billion surplus, and now you have knowledge that it is \$13.5 billion. My colleague makes a good point that there is enough money to pay this, so the force of the argument of financial position of government would argue for sustaining the 10.8 per cent, not reducing it to the lower amount. I might say parenthetically, what if you come in with a \$13.5-billion deficit? Would you then have cut the pay absolutely?

My point is that your arguments are not in a vacuum and need to be taken into a broader context, and that is that your government, if not you specifically, has been quite critical of the judiciary and has captured that criticism often in this idea that you call "judge-made law," which is really a putdown of the judiciary and which, I feel, is fundamentally unfair.

déterminer le pourcentage d'augmentation, si je dois prendre en considération les priorités économiques et sociales du gouvernement, non seulement du gouvernement actuel, mais aussi d'un gouvernement qui pourrait arriver au pouvoir avant que mes recommandations ne soient mises en œuvre, je ne vois pas comment je pourrais faire cela. »

M. Toews : Voilà pourquoi la Constitution a la sagesse de dire qu'en dernière analyse, c'est le Parlement qui prend la décision. La commission nous a donné des conseils très judicieux, mais c'est le Parlement qui prend la décision finale. Est-ce que la commission pourra un jour faire parfaitement ce qui convient, compte tenu de ce que vous venez de dire? On voit mal comment elle pourrait y parvenir à chaque fois. Ce serait très difficile, bien sûr. Toutefois, c'est le Parlement qui a le dernier mot et nous pouvons étudier les recommandations de la commission dans le contexte de nos responsabilités globales.

Le sénateur Cowan : Toutefois vous comprenez qu'un cynique pourrait arriver à la conclusion qu'on ramène la politique dans le processus.

M. Toews : La Constitution l'exige.

Le sénateur Mitchell : Merci de votre présence parmi nous. Nous avons tous la même préoccupation que celle dont vous avez parlé. Le principe en jeu, dans cette affaire, est celui de l'indépendance de la magistrature. À l'évidence, l'argent devient un moyen crucial d'assurer cette indépendance. Donc, il faudrait que, pour passer outre aux recommandations de la commission quadriennale, qui a été formée pour préserver cette indépendance, le gouvernement présente des arguments d'une rigueur et d'une logique inattaquables. Je crois qu'on peut remettre en doute les deux critères ou arguments que vous avez formulés. On peut se demander s'ils répondraient à une norme ou à un critère de cette nature. En particulier, quand vous avez dit, pour une raison que j'ignore, que l'état de l'économie et la situation économique et financière globale du gouvernement ne justifiait pas une augmentation intégrale de 10,8 p. 100 et que vous l'avez ramenée à 7,5 p. 100. Pourtant, lorsque la commission a présenté sa recommandation, le gouvernement prévoyait un excédent de l'ordre de 3 milliards de dollars et, maintenant, vous savez qu'il est de 13,5 milliards de dollars. Mon collègue fait une excellente observation en soulignant qu'il y a assez d'argent pour payer cette augmentation; donc, l'argument de la position financière du gouvernement militerait en faveur du maintien de l'augmentation à 10,8 p. 100, et non de sa réduction. Entre parenthèses, je vous demanderais ce que vous auriez fait si vous aviez enregistré un déficit de 13,5 milliards de dollars? Est-ce que vous auriez annulé la totalité de l'augmentation de salaire?

Ce que je veux dire, c'est que vos arguments ne se situent pas dans un vide et doivent être replacés dans un contexte plus large, à savoir que votre gouvernement, pour ne pas dire vous précisément, a beaucoup critiqué l'appareil judiciaire en disant, pour résumer que les juges se substituent aux législateurs, ce qui est, en vérité, une forme de dénigrement du pouvoir judiciaire qui me paraît foncièrement injuste.

Our judiciary is one the best, most respected in the world. Someone in your position in the government should not be taking those kinds of shots. The danger is that it puts into question the motivation for you now reducing that pay. One could conclude, because the arguments are relatively weak elsewhere, that this is merely sending a message to the judiciary and punishing them, because you do not like judge-made law.

Could you dispel my cynicism about that? Could you convince me, and perhaps others, that your bias about and toward the judiciary has not filtered into your motivation to cut this pay recommendation and is not a dig at or a punishment of the judiciary?

Mr. Toews: Senator, could I dispel it? Probably not. Given the question, I feel it would take a lot more than a few minutes here to try to dispel your cynicism.

I want to say, however, just on that issue, that when one engages the judiciary in a healthy debate, that is part of the democratic process. We have to do it in a respectful manner. We have to understand that the judiciary, when it approaches debate, is also tied in some respect — that it cannot respond. It is the responsibility of government and government ministers to be very mindful of that response.

One of the most effective ways to respond to the judiciary is not in public debate through newspapers, but, in fact, through legislation, and say: "Look, we disagree fundamentally with the course of, let us say, sentencing in this country with respect to certain issues." We, as Parliament — and I include the Senate — understand the social policy and the social context much better than the judiciary, which is, by necessity, confined to legal and constitutional principles.

I prefer to have a healthy debate with the judiciary in the context of legislation. In my tenure as the Minister of Justice, I believe that I have restricted, by and large, my comments in that respect. There are times that we do respond to specific comments. However, I am very mindful of the role that the judiciary plays and the limitations on the ability of the judiciary to respond.

Even when the judiciary has taken various shots at me, I have not responded publicly. I felt it was more important for the judiciary to be able to speak their mind on that issue than it was for me to get my oar into that water in a newspaper context. I can tell you that I approach this in a public forum with a great deal of restraint, given that I am not only responsible for the Department of Justice, but also, in many ways, I speak for the judges themselves.

As a government, and as part of the government, I consider not simply the issue of the overall economic, macro picture, but also the role of judges and the salary of judges in a narrower legal context. We did consider the issue of private-practice lawyers, which the commission used as a comparator, and felt that those

Notre appareil judiciaire est l'un des meilleurs et des plus respectés dans le monde. Quelqu'un qui occupe un poste comme le vôtre au gouvernement ne devrait pas porter de pareils coups. Le danger, c'est que cela peut avoir pour effet qu'on se pose des questions sur la motivation qui vous pousse à réduire cette augmentation de salaire. On pourrait en conclure, parce que les arguments sont relativement faibles, que vous voulez simplement envoyer un message aux juges et les punir parce que vous n'aimez pas qu'ils se substituent aux législateurs.

Pouvez-vous dissiper mon cynisme à ce sujet? Pouvez-vous me convaincre, moi et peut-être d'autres aussi, que votre préjugé à l'endroit du pouvoir judiciaire ne vous a pas incité à réduire l'augmentation de salaire recommandée et ne constitue pas un moyen de punir le pouvoir judiciaire?

M. Toews : Sénateur, est-ce que je peux le dissiper? Probablement pas. Compte tenu de la nature de la question, il faudrait que je passe sans doute beaucoup plus que quelques minutes en cette salle pour essayer de dissiper votre cynisme.

Toutefois, je tiens à dire, précisément sur cette question, que, lorsqu'on fait intervenir le pouvoir judiciaire dans un débat qui est sain, cela fait partie du processus démocratique. Nous devons le faire de manière respectueuse. Nous devons comprendre que le pouvoir judiciaire, quand il fait l'objet d'un débat, a également les mains liées, dans un certain sens parce qu'il ne peut pas répondre. Le gouvernement et ses ministres doivent en être bien conscients.

Une des façons les plus efficaces de répondre au pouvoir judiciaire ne consiste pas à tenir un débat public dans les journaux, mais plutôt à présenter des projets de loi, en disant : « Nous désapprouvons fondamentalement l'évolution de, disons, la détermination des peines dans notre pays dans certains cas. » Nous, les parlementaires — et cela comprend le Sénat — comprenons la politique sociale et le contexte social beaucoup mieux que le pouvoir judiciaire, qui s'en tient forcément aux principes juridiques et constitutionnels.

Je préfère tenir un débat sain avec le pouvoir judiciaire dans le contexte législatif. Je crois que, depuis que j'occupe le poste de ministre de la Justice, j'ai, en règle générale, limité mes commentaires à cet égard. Il arrive que nous répondions à certaines observations bien précises. Toutefois, je suis très conscient du rôle que joue le pouvoir judiciaire et du fait que sa capacité de répondre est limitée.

Même dans les diverses situations où le pouvoir judiciaire s'en est pris à moi, je n'ai pas répondu publiquement. Je me suis dit qu'il était plus important que le pouvoir judiciaire puisse s'exprimer sur une question qu'il ne l'était pour moi de chercher à en découdre dans les colonnes d'un journal. Je vous assure que j'aborde cette question dans une assemblée publique avec beaucoup de retenue, non seulement parce que je sais que je suis ministre de la Justice, mais aussi, à bien des égards, parce que je parle au nom des juges eux-mêmes.

En ma qualité de membre du gouvernement, je prends en compte non seulement la situation économique globale, à grande échelle, mais également le rôle des juges et leur salaire dans un contexte juridique plus étroit. Nous avons étudié le cas des avocats de pratique privée, que la commission a retenu comme

criteria were inflated. I do not consider the one criterion and give it greater weight than another, but those two criteria — the overall economic priorities of our government and comparable legal salaries, in terms of coming up with the 7.25 per cent — cannot be viewed in isolation.

Quite frankly, given the number of applicants for judges, highly qualified applicants, we are not anywhere near the situation where people are turning down judgeships because of the salary level. There will be some isolated cases, where people's salaries are in that \$500,000-to-\$1 million range; but, by and large, people are quite satisfied with the salaries. Certainly, when I have spoken to the 40 or 50 judges that have been appointed in the last year, I have never heard the suggestion that somehow this would be a severe hit on their salary, which they could not afford. Those kinds of individuals, I would suggest, we could not attract if we doubled the salary.

Senator Mitchell: I am glad to hear you talk about the importance of your role in defending and elevating the respect for the judiciary. I find it very corrosive when I see people in your government — other people who are opinion leaders — being critical. If you want respect for the law, you need respect for the institutions.

I agree with you that the judiciary is very constrained and should not be engaged in debate, because they cannot really defend themselves. In fact, they have been drawn out more lately, because of some of the unfair attacks, which perhaps have not come from you, but have certainly come from your government. I just make the point that one has to be very careful about that.

Mr. Toews: Let me intervene there. I noticed just recently there was a Liberal in the British Columbia government who made a criticism — Attorney General Oppal, in that particular case. In making certain comments about the working hours of judges, he asked why judges start their working day at 10 a.m. Remember, Wally Oppal was a British Columbia Court of Appeal judge. Just his asking that question is somehow interesting to me, in any event, never having been a judge.

Senator Mitchell: Do you agree with everything that a Conservative says?

Mr. Toews: I am simply suggesting that this is not simply a Conservative issue. There are many Liberals who have raised similar concerns. Mr. Oppal raised that question, and I believe that is a legitimate question for him to ask in the context of the administration of justice in that particular province. Notice, I did not jump into that water.

Immediately, Mr. Oppal was attacked as somehow compromising the independence of the judiciary. Reasonable people would say perhaps there is more to this issue than simply an attack on the independence of the judiciary.

élément de comparaison, et nous avons estimé que ces critères étaient excessifs. Je n'accorde pas plus d'importance à un critère qu'à l'autre, mais ces deux critères — les priorités économiques d'ensemble de notre gouvernement et les salaires comparables dans le milieu juridique, ce qui nous a donné le chiffre de 7,25 p. 100 — ne peuvent pas être examinés de manière isolée.

Franchement, quand on voit le nombre de candidats très qualifiés qui se présentent à des postes de juge, les gens sont loin de refuser ces postes parce que le salaire est insuffisant. Il peut y avoir des cas isolés de personnes qui gagnent entre 500 000 \$ et un million de dollars mais, en règle générale, les gens sont assez satisfaits des salaires. Chose certaine, dans mes entretiens avec les 40 ou 50 juges qui ont été nommés depuis un an, je n'ai jamais entendu dire que leur nomination les forceait à accepter une forte baisse de salaire, ce qu'ils ne pouvaient pas se permettre. Je crois qu'il s'agit là d'une catégorie de personnes que nous ne pourrions pas attirer, même si nous doublions le salaire.

Le sénateur Mitchell : Je suis heureux de vous entendre parler de l'importance du rôle que vous jouez pour défendre et faire respecter davantage la magistrature. Il me paraît très nuisible que des gens de votre gouvernement — d'autres personnes qui sont des leaders d'opinion — adoptent une attitude critique. Quand on veut que la loi soit respectée, il faut respecter les institutions.

Je pense comme vous que les juges sont soumis à d'importantes contraintes et qu'on ne devrait pas les faire participer à un débat, parce qu'ils ne peuvent pas vraiment se défendre. En fait, on les a fait sortir un peu plus de leur réserve récemment, en raison de certaines attaques injustes qui ne sont peut-être pas venues de vous, mais qui sont certainement venues de votre gouvernement. Je fais simplement observer qu'il faut être très prudent à ce sujet.

M. Toews : Permettez-moi d'intervenir à ce propos. J'ai remarqué tout récemment qu'un membre du gouvernement libéral de la Colombie-Britannique a formulé une critique — le procureur général Oppal, en l'occurrence. Il a commenté les heures de travail des juges et a demandé pourquoi ils commencent leur journée de travail à 10 heures. N'oubliez pas que Wally Oppal a déjà été juge à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Le seul fait de poser cette question est intéressant, pour ainsi dire, pour moi, qui n'ai jamais été juge.

Le sénateur Mitchell : Approuvez-vous tout ce qu'un conservateur dit?

M. Toews : Je fais remarquer qu'il ne s'agit pas d'un problème uniquement pour les conservateurs. De nombreux libéraux ont soulevé des préoccupations similaires. M. Oppal a posé cette question et je crois qu'il a le droit de le faire dans le contexte de l'administration de la justice de cette province. Vous aurez constaté que je ne m'en suis pas mêlé.

On a immédiatement attaqué M. Oppal, en lui reprochant de compromettre l'indépendance des juges. Des gens raisonnables diraient peut-être que cette question va au-delà de la simple attaque à l'indépendance de la magistrature.

I am not getting involved in that. I am just saying there are ways to interpret that and maybe there are better ways to approach the matter. It is not just Conservatives who, in the past, have expressed concern about one aspect of the judicial system or another.

Senator Eggleton: I have a straightforward question in three parts. One is the Supreme Court of Canada's decision in July of 2005, the three-part test that they set out to assess the rationality of the government's departure from a compensation commission's recommendations. The three tests were whether the government has articulated a legitimate reason for departing from the commission's recommendations; whether the government's reasons rely upon reasonable factual foundation; and whether viewed globally and with deference, the commission process has been respected and the purposes of the commission have been achieved.

I would like you to tell me whether you feel the government has met those tests and how you have met those tests.

The second part of my question deals with the 7.25 per cent. How was that arrived at: What is the rational; what is the formula used to arrive at 7.25 per cent?

Third is the issue of cost of living. This salary is common across Canada, yet in one community it will buy a lot less than in another community. When I was Minister of Defence, I remember facing that very issue of common salaries across the country. We put into effect something called the "post-living differential," which recognized that the money buys different amounts of needs in different parts of the country.

For example, it is very expensive living in the West Coast navy in Esquimalt, versus the East Coast navy in Halifax.

Have you thought about this cost of living — how do you feel about it?

Mr. Toews: Let us start from the last one, this issue of common salaries. It is the same problem with members of Parliament, whether senators or from the House of Commons. We had that discussion when I was in opposition; there had been some suggestions — even coming from me — and I did not see a problem with paying MPs, such as myself, less whether in actual salary or in terms of expenses.

I can rent a fairly good office in my riding of Provencher in rural Southeastern Manitoba for probably one third of what someone in Toronto would pay. Is that fair? I can buy a nice house in Manitoba for \$250,000. That would not be the case in Toronto. That was discussed very briefly, but it went nowhere. We come from where we do, and that is what we get.

Je ne me mêle pas de cela. Je dis simplement qu'il y a des façons d'interpréter ces propos et qu'il y en a peut-être de meilleures d'aborder la question. Il n'y a pas que les conservateurs qui, dans le passé, ont exprimé des préoccupations au sujet d'un aspect ou d'un autre de l'appareil judiciaire.

Le sénateur Eggleton : J'ai à poser une question directe en trois parties. L'une est liée au jugement rendu par la Cour suprême du Canada en juillet 2005 sur l'analyse en trois étapes visant à évaluer la rationalité de la décision du gouvernement de s'écartez des recommandations d'une commission d'examen de la rémunération. Les trois étapes de l'analyse étaient les suivantes : Un, le gouvernement a-t-il justifié par un motif légitime sa décision de s'écartez des recommandations de la commission? Deux, les motifs invoqués par le gouvernement ont-ils un fondement factuel raisonnable? Trois, de manière globale et avec déférence, le mécanisme d'examen par une commission a-t-il été respecté et est-ce que les objectifs du recours à une commission ont été atteints?

J'aimerais que vous me disiez si, d'après vous, le gouvernement a suivi ces étapes, et comment il s'y est pris pour ce faire.

La deuxième partie de ma question porte sur le chiffre de 7,25 p. 100. Comment l'a-t-on établi; quelle est sa justification; quelle formule a-t-on employée pour arriver au chiffre de 7,25 p. 100?

Le troisième volet de ma question concerne le coût de la vie. Ce salaire est le même partout au Canada, mais le pouvoir d'achat n'est pas le même partout. Lorsque j'étais ministre de la Défense, j'ai été confronté justement à cette question des salaires uniformes d'un bout à l'autre du pays. Nous avons mis au point ce qu'on appelle l'indemnité de vie chère en région, laquelle reconnaissait que le pouvoir d'achat variait selon les différentes régions du pays.

Par exemple, le coût de la vie à la base navale d'Esquimalt sur la côte Ouest est beaucoup plus élevé qu'à la base de Halifax, sur la côte Est.

Avez-vous réfléchi à ce problème du coût de la vie — qu'en pensez-vous?

M. Toews : Permettez-moi de commencer par la troisième partie de la question, celle qui concerne les salaires uniformes. Le même problème se pose dans le cas des parlementaires, qu'il s'agisse des sénateurs ou des députés. Nous avons tenu cette discussion au moment où j'étais dans l'opposition; diverses suggestions ont été faites — certaines venant même de moi — et je ne voyais pas de problème à ce qu'on verse à des députés comme moi moins d'argent, qu'il s'agisse du salaire ou de l'indemnité de dépenses.

Je peux louer un beau bureau dans ma circonscription de Provencher dans le sud-est rural du Manitoba, probablement au tiers du prix de ce qu'il en coûte à Toronto. Est-ce juste? Je peux m'acheter une belle maison au Manitoba pour 250 000 \$. Il n'en va pas de même à Toronto. On en a parlé très brièvement, mais la discussion n'a débouché sur rien. Nous venons d'où nous venons et nous touchons ce que nous touchons.

I do not believe we can fine-tune it to that extent, provided there is a reasonable standard across the country and people can meet their obligations, then that is sufficient. I understand we all get the same, and there is a reasonable salary.

Would I oppose expenses graded on different levels for MPs or senators? To some extent, we do that for MPs' rural travelling expenses. We get more money for travel expenses, yet we get the same compensation when concerning our building leases. I do not understand that, but that is the way it is.

I do not believe that transgresses a constitutional principle for judicial salaries.

How did we come up with the rationale? Our government's response to 7.25 per cent has a detailed response. On the basis of the reasons set out, we believe the commission did not appropriately balance the judicial compensation proposals within broader federal economics and fiscal context.

We had the benefit of two or three years passing that the earlier government and commission did not have. We are entitled to take that benefit into account, because of the *Bodner vs. Alberta* decision.

We feel the need to attract outstanding candidates to the judiciary has been overemphasized, whether in Toronto or rural Northwestern Ontario. There does not seem to be a problem attracting very qualified candidates.

I do not feel there are enough female candidates for the judiciary. That is apparent as I go through the lists. That is not because judicial advisory committees have inappropriately rejected female candidates. I find fewer women apply than men. That might be because of economic and social reasons, I do not know.

Aside from issues of minorities and gender, if we are talking about qualified lawyers, we are getting an overabundance of people applying.

I do not believe raising it from 7.25 per cent to 10.8 per cent would result in more women or minorities applying. That problem is separate from the salary.

I cannot see a woman from Toronto saying she would not apply for the judgeship because of the 7.25 per cent, any more than I could see a man rejecting it for that reason.

Senator Eggleton: What is your comment on the three-part test?

Mr. Toews: Have we articulated a legitimate reason for decisions? Yes. There is an overemphasis on attracting qualified candidates and not enough emphasis on the economic context.

Have we shown a reasonable factual basis? Yes. Our response demonstrates that.

Je ne crois pas qu'il soit possible d'ajuster les salaires à ce point; pourvu que la norme nationale soit raisonnable et que les gens puissent s'acquitter de leurs obligations, c'est suffisant. Je comprends que nous touchons tous le même salaire, et qu'il est raisonnable.

Est-ce que je m'opposerais à ce que les dépenses des députés ou des sénateurs soient échelonnées différemment? Dans une certaine mesure, les dépenses de voyage des députés de régions rurales le sont. Ces députés reçoivent plus d'argent pour leurs déplacements et, pourtant, ils touchent la même indemnité que les autres pour leur loyer. Je ne comprends pas pourquoi, mais c'est ainsi.

Je ne crois pas qu'on transgresse un principe constitutionnel pour les salaires des juges.

Comment avons-nous justifié la question? La réponse de notre gouvernement sur la hausse de 7,25 p. 100 est détaillée. Nous estimons que la commission, dans les raisons énoncées, n'a pas établi un juste équilibre entre les propositions sur la rémunération des juges et l'ensemble de la situation économique et financière du gouvernement fédéral.

Les deux ou trois années qui se sont écoulées sont un avantage pour nous sur le précédent gouvernement et la commission. Nous pouvons en profiter compte tenu de la décision rendue dans l'affaire *Bodner c. Alberta*.

Nous estimons qu'on a exagéré la nécessité de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature, que ce soit à Toronto ou dans les régions rurales du nord-ouest de l'Ontario. Ce ne semble pas être un problème d'attirer des candidats très qualifiés.

Je trouve qu'il n'y a pas assez de femmes candidates à la magistrature. C'est ce que je constate en examinant les listes. Ce n'est pas parce que les comités consultatifs de la magistrature fédérale rejettent malencontreusement les femmes candidates, mais parce qu'il y a moins de femmes que d'hommes qui se présentent. C'est peut-être pour des raisons économiques et sociales, je ne le sais pas.

Les avocats qualifiés, mis à part les candidats féminins ou ceux issus de groupes minoritaires, se présentent en plus grand nombre que nécessaire.

Je ne crois pas qu'il y aurait plus de femmes et de membres appartenant à des minorités qui se présenteraient si la hausse passait de 7,25 à 10,8 p. 100. Ce n'est pas une question de salaire.

Je ne vois pas une Torontoise expliquer qu'elle ne se porterait pas candidate à un poste de juge parce que l'augmentation est de 7,25 p. 100, pas plus que je ne verrais un homme le faire pour la même raison.

Le sénateur Eggleton : Que pensez-vous de l'analyse en trois étapes?

M. Toews : Si je trouve que nous avons bien justifié nos décisions? Oui. On insiste trop sur le fait de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature et pas assez sur la situation économique.

Les motifs que nous avons évoqués ont-il un fondement factuel raisonnable? Oui. Notre réponse le prouve.

Globally, have we departed in a manner where the result is unreasonable? I do not believe so.

I believe reasonable people can disagree on certain points, as the prior government and we disagree on the 10.8 per cent and 7.25 per cent. Is the real number 7.86 per cent or 8.32 per cent? I do not know. There is latitude granted to government in its response. If Parliament does not feel 7.25 per cent is the appropriate response, that it should be 9.36 per cent, that is up to Parliament.

The commission's job is done. If Parliament comes up with a rational response, it is entitled to do that.

[Translation]

Senator Fox: I will choose my words carefully because many of my friends are judges who read committee transcripts. This is how the system works: the committee makes recommendations to the government, which in turn makes recommendations to Parliament. This process is completely normal and I definitely believe that an increase of about 11 per cent will not affect the government's fiscal framework.

We must, however, take into account comparisons with other sectors. I am old enough to remember that when dockworkers received an 18 per cent pay hike, it provoked an inflationary reaction throughout the country. In my opinion, I think the government should take all these factors into account, including the pay skills of other sectors.

My question is specific because the previous witness implied that it was not the usual procedure for the government to table recommendations. The government must table its report within 10 days and it must present recommendations within six months. In my view, the previous government understood this, but I do not agree with what the previous witness said and I would like to know what you think about it.

[English]

Mr. Toews: Whether the recommendations come from this or the prior government, it is Parliament's responsibility, not the government's responsibility.

You could consider our recommendation. I have wrestled with that issue. Is our government *functus* because another government already made a decision? I prefer not to get into that legal entanglement.

We brought forward a bill; we presented our rationale. There is no legal effect to that recommendation; it is Parliament's determination.

The report demonstrates the bona fides of government. Are we acting in good faith on the issue of judicial compensation? That is the strongest use to which those reports can be put.

If this committee says that a government is *functus* and no longer has a role to play, we will go back to the 10.8 per cent.

Dans l'ensemble, nous sommes-nous écartés de ce qui a été recommandé de façon déraisonnable? Je ne le crois pas.

Je crois qu'il est raisonnable de ne pas s'entendre sur certains points, comme ce fut le cas pour l'ancien gouvernement et le nôtre à propos des augmentations de 10,8 p. 100 et de 7,25 p. 100. Le taux est-il vraiment de 7,86 ou de 8,32 p. 100? Je n'en sais rien. Le gouvernement a droit à une certaine latitude. Si le Parlement préfère accorder une hausse de 9,36 plutôt que de 7,25, c'est son droit.

La commission a fait son travail. Si le Parlement formule une réponse rationnelle, c'est son droit.

[Français]

Le sénateur Fox : Je vais faire attention à ce que je dis car j'ai beaucoup d'amis juges qui lisent les transcriptions des comités. Le système fonctionne ainsi; le comité fait des recommandations au gouvernement et, à son tour, le gouvernement fait des recommandations au Parlement. Ce processus est tout à fait normal et j'accepte d'emblée le fait qu'une augmentation d'environ 11 p. 100 n'affecterait pas le cadre fiscal du gouvernement.

Il faut tenir compte des comparaisons avec les autres secteurs. Je suis assez âgé pour me souvenir de l'augmentation de 18 p. 100 accordée aux débardeurs qui avait provoqué une flambée inflationniste au pays. À mon avis, je crois que le gouvernement doit considérer tous ces facteurs, y compris la comparaison avec les autres secteurs.

Ma question est précise parce que le témoin précédent a laissé sous-entendre que le fait que le gouvernement dépose à son tour des recommandations n'était pas conforme à la procédure. On sait que le gouvernement doit déposer le rapport dans les dix jours et qu'il doit présenter ses recommandations dans un délai de six mois. À mon avis, le gouvernement précédent a compris ces étapes, mais je ne suis pas d'accord avec ce qu'a dit le dernier témoin et j'aimerais entendre votre position à ce sujet.

[Traduction]

Mr. Toews : Que les recommandations viennent de notre gouvernement ou de l'ancien gouvernement, c'est la responsabilité du Parlement et non du gouvernement.

Vous pourriez examiner notre recommandation. J'ai beaucoup réfléchi à la question. Est-ce que notre gouvernement n'a plus compétence sur la question parce qu'un autre gouvernement a déjà rendu une décision? Je préfère ne pas rentrer dans ces considérations juridiques.

Nous avons présenté un projet de loi et expliqué nos motivations. Cette recommandation n'a pas d'impact légal; c'est la décision du Parlement.

Le rapport montre la bonne foi du gouvernement. Agissons-nous de bonne foi au sujet de la rémunération des juges? C'est la meilleure utilisation que l'on peut faire de ces rapports.

Si le comité affirme qu'un gouvernement n'a plus compétence sur la question et n'a plus de rôle à jouer, nous reviendrons à l'augmentation de 10,8 p. 100.

Senator Fox: The Senate could not do that.

Mr. Toews: Senate can recommend that it go back. Parliament can do that. That was one of the reasons the bill went to committee after first reading. We did not want to establish the parameters of the bill after second reading. We wanted to send it after first reading, so the committee would have a broader scope to make that determination.

That was a very deliberate choice on our part, that we wanted Parliament to ultimately make the determination rather than government.

[Translation]

Senator Fox: I have a final, technical question. Your bill also includes amendments to whole series of laws, such as the Railway Safety Act. It is fairly surprising to see, in a bill which is supposed to deal with judicial compensation, amendments to the Crown Liability and Proceedings Act, the Employment Insurance Act, the Federal Court Act and others.

So this is my question: why did you not simply, clearly and specifically introduce a bill dealing only with judicial compensation, and include the other amendments in a Miscellaneous Law Amendment Act, if such a thing still exists?

[English]

Mr. Toews: That was considered. I am told that they would not have fit into the law amendments bill, because they have a substantive effect and, therefore, could not have gone into that bill. Thus, we put it into this context.

Senator Fox: They have absolutely nothing to do with judicial compensation, do they?

Ms. Bellis: We have found, given the sensitivity of Judges Act amendments and related court matters, that it is usually only once every four years that a set of courts-related amendments can be introduced and brought through Parliament. This was an opportunity to essentially implement these kinds of technical amendments. That has been the case in the past, to seize the quadrennial opportunity for legislation. These are essentially technical amendments, but they are not ones that the legislative drafters advise that we would be able to include in the Miscellaneous Statutes Amendment Act.

Mr. Toews: This is not a practice that our government established; it is a past practice.

Senator Fox: Some things can be changed.

Mr. Toews: Yes.

Senator Jaffer: I respect what you said, that it went after first reading to committee, but I understand in the committee, there were members who tried to change the amount and it was ruled out of order. Am I correct?

Le sénateur Fox : Le Sénat pourrait le faire.

M. Toews : Le Sénat peut recommander d'y revenir, tout comme le Parlement. C'est une des raisons pour lesquelles le projet de loi a été renvoyé à un comité après la première lecture. Nous ne voulions pas attendre qu'il ait franchi l'étape de la deuxième lecture pour en établir les paramètres. Nous voulions le renvoyer après la première lecture pour que le comité ait plus de latitude pour se prononcer.

C'était un choix bien délibéré de notre part que ce soit le Parlement et non le gouvernement qui prenne la décision en bout de ligne.

[Français]

Le sénateur Fox : J'ai une dernière question, d'ordre technique. Dans votre projet de loi, vous avez également inclus des modifications à toute une série de lois dont, par exemple, la Loi sur la sécurité ferroviaire. C'est assez surprenant de voir, dans une loi censée traiter de la compensation des juges, des amendements à la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, la Loi sur l'assurance-emploi, la Loi sur les cours fédérales, et cetera.

Ma question est donc la suivante : pourquoi ne pas avoir présenté tout simplement, de façon très claire et très précise, une loi qui affecte uniquement le salaire des juges et avoir proposés les autres amendements, si cela existe encore, dans une Miscellaneous Law Amendment Act?

[Traduction]

M. Toews : On y a pensé. On me dit que ces modifications ne pouvaient pas faire partie d'une loi corrective parce qu'il s'agissait d'amendements de fond. C'était le contexte.

Le sénateur Fox : Ces modifications n'ont absolument rien à voir avec la rémunération des juges, n'est-ce pas?

Mme Bellis : Étant donné qu'il est délicat de modifier la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux, c'est habituellement seulement une fois tous les quatre ans qu'une série de modifications de cette nature peut être présentée au Parlement. C'était l'occasion de faire mettre en œuvre ces modifications de forme. C'est d'ailleurs quelque chose qui s'est déjà fait par le passé. Il s'agit essentiellement de modifications de forme, mais les rédacteurs législatifs nous avaient conseillé de ne pas les inclure dans une loi corrective.

M. Toews : Ce n'est pas une pratique qui a été établie par notre gouvernement puisqu'elle existait déjà.

Le sénateur Fox : Il y a des choses qu'on peut changer.

M. Toews : Oui.

Le sénateur Jaffer : Je comprends, comme vous l'avez dit, que le projet de loi a été renvoyé à un comité après l'étape de la première lecture, mais les membres du comité auraient essayé de faire changer la hausse, ce qui a été jugé irrecevable, est-ce exact?

Mr. Toews: It required a Royal Recommendation, but there should have been some kind of a recommendation to Parliament that we change it, even if they could not have done it formally. We would have entertained that, but the point was that the parties could not agree on exactly what kind of amendment they wanted.

Senator Jaffer: The committee could not change it because it needed a Royal Recommendation; so even if it wanted to, it could not have changed it?

Mr. Toews: We invited them, as I understand it, to make a recommendation to Parliament in that respect. No recommendation was received in respect of any change for that. They simply could not agree, for one reason or another. I cannot remember all the details of the fight. It was on the periphery of my party, so I did not really pay it much attention.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. This concludes this session of the Standing Senate Committee on National Finance dealing with Bill C-17. We thank you very much for being here and for clarifying a number of points for us.

Are there further questions for Ms. Bellis? We have planned to go to clause-by-clause at this stage.

Senator Cowan: I heard the minister say that these were substantive amendments which could not be brought in through the amendment act to which Senator Fox referred. You referred to them as technical amendments.

Ms. Bellis: The policy of the legislative drafting section treats the use of the Miscellaneous Statutes Amendment Act in a very narrow way. Anything that they feel parliamentarians might have a question about, even if it is a technical one that might be considered to have a policy aspect to it, they essentially tell us: "No, you have got to find a vehicle that will go through the full legislative process."

Senator Cowan: I do not propose that we go through these today, but I refer to employment insurance. I do not know what the current section 105 of the Employment Insurance Act says; it has something to do with appeals and rights of appeal. This bill says that that section is to be replaced with proposed section 105, which now says:

The decision of the Tax Court of Canada under section 103 is final and, except for an appeal under the *Federal Courts Act*, is not subject to appeal to or review by any court.

Ms. Bellis: Senator, could you refer me to the actual clause?

Senator Cowan: Yes. It is clause 19, on page 23.

Ms. Bellis: I could explain it to you and give you a very quick sense of it. I can tell you that all the other technical amendments are like this, but I will give this to you as an example.

Senator Cowan: Does that change the rights of appeal?

M. Toews : Une recommandation royale était nécessaire, mais il aurait fallu recommander le changement au Parlement, même si ce n'était pas de façon officielle. Nous aurions accueilli cette recommandation, mais les partis ne sont pas parvenus à s'entendre sur la modification qu'ils voulaient faire.

Le sénateur Jaffer : Le comité ne pouvait pas faire de changement parce qu'il fallait une recommandation royale; donc, même s'il l'avait voulu, il n'aurait pas pu faire de modification?

Mr. Toews : Nous les avons invités, si je comprends bien, à faire une recommandation au Parlement à ce sujet. Aucune recommandation n'a été reçue. Les membres du comité ne pouvaient tout simplement pas s'entendre pour une raison ou une autre. Je ne me rappelle pas de tous les détails. Mon parti n'était pas directement concerné de sorte que je n'ai pas vraiment porté attention à la question.

Le président : Merci, monsieur le ministre. Voilà ce qui met fin à cette séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur le projet de loi C-17. Nous vous remercions d'être venu nous rencontrer pour préciser certaines questions.

Avez-vous d'autres questions à poser à Mme Bellis? Nous avons prévu passer à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Cowan : Le ministre a dit qu'il s'agissait de modifications de fond qui ne pouvaient pas faire partie de la loi corrective dont le sénateur Fox a parlé. Vous avez qualifié ces modifications de modifications de forme.

Mme Bellis : Le Service de rédaction législative a pour politique de limiter considérablement le recours aux lois correctives. Il nous a recommandé de choisir une mesure qui suivrait toute la filière législative pour tout ce qui, d'après lui, pourrait soulever des questions de la part des parlementaires, même les modifications de forme qui pouvaient toucher les orientations politiques.

Le sénateur Cowan : Sans vouloir examiner cela aujourd'hui, il est question de la Loi sur l'assurance-emploi. Je ne sais pas ce que dit actuellement l'article 105 de cette loi, mais il traite des appels et des droits d'appel. Le projet de loi indique que cet article est remplacé par ce qui suit :

La décision rendue par la Cour canadienne de l'impôt en vertu de l'article 103 est définitive. Elle est cependant susceptible d'appel en vertu de la Loi sur les Cours fédérales.

Mme Bellis : Sénateur, pourriez-vous me préciser le numéro de l'article en question?

Le sénateur Cowan : Oui. Il s'agit de l'article 19 du projet de loi, à la page 23.

Mme Bellis : Je pourrais vous l'expliquer et vous donner une petite idée de ce qu'il signifie. Je peux vous dire que toutes les autres modifications de forme sont semblables, mais prenons celle-ci comme exemple.

Le sénateur Cowan : Change-t-il les droits d'appel?

Ms. Bellis: It does indeed.

Senator Cowan: It is obviously too late in the day for us to get involved in this. I do not know if I want the answer to my question. In the other place, did anyone question this?

Ms. Bellis: No, they did not.

Senator Cowan: That is what I was afraid of.

Ms. Bellis: This is a good example, senator. This is a technical amendment that essentially clarifies a matter that was not specified in the act, which established the Tax Court of Canada as a superior court. That was C-30, which created the Courts Administration Service Act.

The Tax Court of Canada was formerly subject to review. Now the Tax Court of Canada is itself a superior court. Superior courts in Canada are not typically or traditionally subject to judicial review by another court, even a court of appeal, so this provision was to essentially change the notional judicial review to an appeal in order to reflect the change in status of the Tax Court of Canada.

While it is technical, someone might ask: Are you changing the nature of what a person needs to establish in terms of the procedure? It is not judicial review; it is now appeal. Someone might want to ask the question: Are you actually changing the procedure? It is a valid question; someone in Parliament might be interested. The answer would be: No. We have just removed the nomenclature, and it is essentially an appeal in the nature of the same remedies as judicial review.

Senator Cowan: The danger, of course, is that when all of this gets tacked on, the focus is on the salaries. I would not be at all surprised if, before long, someone will find out that we have another unintended consequence here and that no one ever examined.

Ms. Bellis: There is no question that the Judges Act and court-related bills have a plethora of technical amendments. Due to the nature of judicial recourse and the ripple effect, drafters and policy advisers attempt to be very careful.

Senator Cowan: The only connection here is it has to do with courts.

Ms. Bellis: That is correct.

Senator Cowan: It has nothing to do with judges' salaries. These are not amendments that are consequential to adjusting salaries and benefits for judges.

Senator Rompkey: Bootlegging.

Senator Cowan: Bootlegging, that is the term. Leave it to a Newfoundland to come up with the right term. It is not a term that is familiar to us in Nova Scotia.

Mme Bellis : Oui, effectivement.

Le sénateur Cowan : Manifestement, il est trop tard dans la journée pour commencer à débattre de ce point. J'ignore si je souhaite avoir une réponse à ma question. Dans l'autre endroit, quelqu'un a-t-il posé des questions à ce sujet?

Mme Bellis : Non.

Le sénateur Cowan : C'est bien ce que je craignais.

Mme Bellis : Vous avez choisi un bon exemple, sénateur. C'est une modification de forme qui apporte essentiellement des précisions à la loi, soit que la Cour canadienne de l'impôt est une cour supérieure. Je vous renvoie au projet de loi C-30 sur le Service administratif des tribunaux judiciaires.

Les décisions rendues par la Cour canadienne de l'impôt pouvaient auparavant faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Désormais, la Cour canadienne de l'impôt est une cour supérieure. Au Canada, les décisions des cours supérieures ne sont pas typiquement ou traditionnellement soumises au contrôle judiciaire d'une autre cour, même d'une cour d'appel, de sorte que cette disposition visait essentiellement à changer le concept de contrôle judiciaire en un appel de manière à tenir compte du changement survenu à la Cour canadienne de l'impôt.

Bien qu'il s'agisse d'une modification de forme, quelqu'un pourrait demander à savoir si nous sommes en train de changer la nature de ce que doit établir une personne en termes de procédure. Il ne s'agit pas d'un contrôle judiciaire, mais bien désormais d'un appel. On pourrait se demander si l'on est en réalité en train de changer la procédure. La question est valable; elle pourrait intéresser des parlementaires. Or, voici la réponse : non. Nous avons simplement modifié les termes employés, et il s'agit essentiellement d'un droit d'appel qui confère les mêmes recours que la demande de révision judiciaire.

Le sénateur Cowan : Le danger, naturellement, c'est que lorsqu'on fait de pareils ajouts, toute l'attention est absorbée par la rémunération. Je ne serais pas du tout étonné si, avant longtemps, on découvrait qu'il y a ici une autre conséquence imprévue au sujet de laquelle personne ne s'est interrogé.

Mme Bellis : Il ne fait pas de doute que les projets de loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux comportent toute une série de modifications de forme. Étant donné la nature du recours judiciaire et de son effet d'entraînement, les rédacteurs de lois et les conseillers en matière de politiques s'efforcent d'agir avec beaucoup de prudence.

Le sénateur Cowan : Le seul rapport ici, c'est que le projet de loi concerne les tribunaux.

Mme Bellis : C'est juste.

Le sénateur Cowan : Cela n'a rien à voir avec la rémunération des juges. Ce ne sont pas des modifications consécutives au rajustement des salaires et des avantages sociaux des juges.

Le sénateur Rompkey : On le fait clandestinement.

Le sénateur Cowan : Voilà le terme juste. Fiez-vous à un Terre-Neuvien pour trouver le terme juste. Ce n'est pas une expression qui nous est familière en Nouvelle-Écosse.

The Chairman: Thank you, Senator Cowan. It is a good point that you made.

Ms. Bellis, thank you very much for being here.

Senator Fox: I totally disagree with this practice. I feel it is bootlegging, as said, and is a way for the Department of Justice to get a number of amendments through that they want to get through. It is really a bureaucratic exercise to that end. It ought to be in the Miscellaneous Statutes Amendment Act. It should not be in this kind of bill. I want to go on record as saying that.

As Senator Cowan has indicated, no one in the House of Commons asked any questions whatsoever on any one of these amendments, none of which are consequential amendments. They ought not to be in here, and we should not encourage the Department of Justice to continue this practice.

The Chairman: We all agree with that, and undoubtedly senators will speak to that at third reading debate in the chamber. As Mr. Cherniak said earlier, this process has been caught up in an election. In the meantime, judges, who are doing a good job for us, are quite rightly wondering what happened to a recommendation made three years ago.

With that background, honourable senators, is it agreed that we proceed to clause-by-clause consideration at this time?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Therefore, we will proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-17, an act to amend the Judges Act and certain other acts in relation to courts.

Honourable senators, the bill is divided into Part I, Part II and the “Coming Into Force” section, clauses 35 and 36. I propose that we proceed part by part. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Part I, being clauses 1 to 16, be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Part II, being clauses 17 to 34 inclusive, be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the “Coming Into Force” section, clauses 35 and 36 be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill be adopted without amendment?

Le président : Séateur Cowan, je vous remercie. Vous avez fait valoir un bon point.

Madame Bellis, je vous remercie beaucoup d'avoir accepté de venir témoigner.

Le sénateur Fox : Je suis tout à fait opposé à cette pratique. J'estime qu'il s'agit d'une façon clandestine d'agir, comme on l'a dit, et que c'est un moyen pour le ministère de la Justice d'obtenir plusieurs modifications qu'il souhaite faire adopter. En réalité, c'est tout ce dont il est question, de bureaucrates qui prennent les moyens pour arriver à leurs fins. La modification devrait se trouver dans la Loi corrective. Elle ne devrait pas être incluse dans ce genre de projet de loi. Je tiens à le déclarer officiellement.

Comme l'a indiqué le sénateur Cowan, nul à la Chambre des communes n'a posé de questions au sujet d'une de ces modifications, dont aucune n'est corrélative. Elles ne devraient pas s'y trouver, et nous ne devrions pas encourager le ministère de la Justice à poursuivre cette pratique.

Le président : Nous nous entendons tous sur ce point, et des sénateurs prendront incontestablement la parole lors du débat en troisième lecture à la Chambre. Comme l'a dit M. Cherniak tout à l'heure, le processus a été interrompu par des élections. Entre temps, les juges, qui font du bon travail, se demandent à bon droit ce qui est arrivé à une recommandation vieille déjà de trois ans.

Étant donné le contexte, chers collègues, êtes-vous prêts à entamer maintenant l'étude article par article?

Des voix : D'accord.

Le président : Nous allons donc entamer l'étude article par article du projet de loi C-17 modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois liées aux tribunaux.

Chers collègues, le projet de loi est divisé en deux parties, soit la partie I et la Partie II, auxquelles s'ajoutent les dispositions relatives à l'entrée en vigueur, soit les articles 35 et 36. Je propose que nous procédions par partie. Cela vous convient-il?

Des voix : D'accord.

Le président : L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : La Partie I, soit les articles 1 à 16, du projet de loi est-elle adoptée?

Des voix : D'accord.

Le président : Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la Partie II, soit les articles 17 à 34 inclusivement?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles d'entrée en vigueur, soit les articles 35 et 36, sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter le projet de loi sans amendement?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Ringuette: Senator Fox has made an excellent comment with regard to the attachment to this bill. It should not be left to senators to make that recommendation at third reading stage in the Senate. It should be made as an observation appended to our report, because everyone here agrees that this practice should not continue.

The Chairman: Are we all in agreement on that?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: We were very sympathetic. Would you leave it to the chair and the deputy chair to prepare the wording for this observation?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: It is agreed that Senator Nolin and I will prepare the proper wording.

Senator Nolin: In the past 10 years, the miscellaneous packaging of amendments has had a rough ride. Keep in mind that cruelty to animals was done in this way. I believe that we all agree on the principle of what Senator Fox said.

Senator Di Nino: I have absolutely no disagreement with that at all, and I believe that the Senate should consider the use of omnibus bills for the same purpose.

The Chairman: That is a good point. This is not a new practise; we have complained about this many times and this is another time to do exactly that.

I believe any of us who have the opportunity to speak should raise that issue, that we are disappointed that this practice is continuing, which is why we are including this observation.

Shall I report the bill to the Senate without amendment, but with observations?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Do I have permission to report the bill as soon as Senator Nolin and I have agreed on the observation?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, thank you very much. This meeting is now concluded.

The committee adjourned.

Des voix : D'accord.

Le sénateur Ringuette : Le sénateur Fox a fait une excellente observation au sujet de ce qui est inclus dans le projet de loi à l'étude. On ne devrait pas laisser le soin de soulever cette question aux sénateurs à l'étape de la troisième lecture au Sénat. Cela devrait figurer en annexe du rapport, parce que tous ici conviennent qu'il faut mettre fin à cette pratique.

Le président : Tous sont-ils d'accord pour agir ainsi?

Des voix : Oui.

Le président : Nous souscrivons tous à ces propos. Accepteriez-vous de laisser la présidence et la vice-présidence se charger de rédiger l'observation?

Des voix : D'accord.

Le président : Il est donc convenu que le sénateur Nolin et moi-même rédigerons l'observation qui convient.

Le sénateur Nolin : Au cours des 10 dernières années, le fait de regrouper dans une loi corrective toutes les modifications s'est avéré un exercice difficile. N'oubliez pas que ce fut la cause de cruauté à l'égard des animaux. Je crois que nous nous entendons tous sur le principe de ce qu'a dit le sénateur Fox.

Le sénateur Di Nino : Je ne trouve absolument rien à redire à tout cela, et je crois que le Sénat devrait envisager le recours à des projets de loi omnibus pour faire de pareilles modifications.

Le président : Il y a du bon dans ce que vous dites. La pratique n'est pas nouvelle; nous nous en sommes plaints de nombreuses fois. Voilà que l'occasion se présente à nouveau.

J'estime que tous ceux d'entre nous qui ont l'occasion de prendre la parole à ce sujet devraient en parler, dire que nous déplorons le maintien de cette pratique, d'où notre observation.

Plaît-il aux honorables sénateurs de m'autoriser à faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement, mais accompagné d'observations?

Des voix : D'accord.

Le président : Ai-je votre permission pour faire rapport du projet de loi dès que le sénateur Nolin et moi-même nous serons entendus sur le texte de l'observation?

Des voix : D'accord.

Le président : Chers collègues, je vous remercie énormément. Voilà qui met fin à notre réunion.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P., Minister of Justice and
Attorney General of Canada.

WITNESSES

Judicial Compensation and Benefits Commission:

Earl A. Cherniak, Commissioner;
Jeanne Ruest, Executive Director.

Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs:

Wayne Osborne, Director, Finance and Administration.

Justice Canada:

Judith Bellis, General Counsel, Judicial Affairs, Courts and
Tribunal Policy.

COMPARAÎT

L'honorable Vic Toews, C.P., député, ministre de la Justice et
procureur général du Canada.

TÉMOINS

Commission d'examen de la rémunération des juges :

Earl A. Cherniak, commissaire;
Jeanne Ruest, directrice exécutive.

Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale :

Wayne Osborne, directeur, Finances et administration.

Justice Canada :

Judith Bellis, avocate générale, Services des affaires judiciaires,
des cours et des tribunaux administratifs.